مهرجان القراءة للجميع



مكتبة الأسرة

د. إبراهيم شحاتة

وصيتي لبلادي

(النص الكامل)

الأعمال الفكرية





الهيئة المصرية العامة للكتاب

وصيتي لبلادي

(النص الكامل)

وصيتى لبلادى

لوحة الغلاف

اسم العمل الفنى : **زوجة الشهيد**

التقنية : **ألوان زيتية على توال**

سعد الطائى

فنان عـراقى، يجـيـد نقل انطبـاعـاتـه عن بيـئـتـه، الفـلاحين والصيـادين، ويضرب عـمق اللوحـة بالنور، أو يغطيـهـا من أعلى، والتكوين العـام يتـواتر بين اللـون الانطباعى والخطوط المستقيمة التـى تتكسر، أو الخطوط المنحنيـة التى تضم الأشكال البللورية، وهى أشكال مـألوفة تستحضر خـواطر عاطفية ومواضيع خيالية. فالشخوص عنده قائمة وسط الفراغ اللونى، والوجوه تحدق دومـا إلى الأمـام، أو نحـو المجهـول، وهو يـجـيـد اسـتـعارة المعـمـار الهندسى المجرد.

محمود الهندى

وصيتي لبلادي

(النص الكامل)

د. إبراهيم شحاته



مهرجان القراءة للجميع ٢٠٠١

مكتبة الأسـرة

برعاية السيدة سوزان مبارك

(الأعمال الفكرية)

وصيتى لبلادى

(النص الكامل)

د. إبراهيم شحاته

الغـلاف

والإشراف الفنى:

الفنـان : محمود الهندى

المشرف العام :

د . سـمير سرحـان

الجهات المشاركة :

جمعية الرعاية المتكاملة المركزية

وزارة الثقـافـة

وزارة الإعـلام

وزارة التربية والتعليم

وزارة الإدارة المحلية

وزارة الشـباب

التنفيذ : هيئة الكتاب

على سبيل التقديم :

كان الكتاب وسيظل حلم كل راغب فى المعرفة واقتناؤه غاية كل متشوق للثقافة مدرك لأهميتها فى تشكيل الوجدان والروح والفكر، هكذا كان حلم صاحبة فكرة القراءة للجميع ووليدها «مكتبة الأسرة» السيدة سوزان مبارك التى لم تبخل بوقت أو جهد فى سبيل إثراء الحياة الثقافية والاجتماعية لمواطنيها.. جاهدت وقادت حملة تنوير جديدة واستطاعت أن توفر لشباب مصر كتاباً جاداً وبسعر فى متناول الجميع ليشبع نهمه للمعرفة دون عناء مادى وعلى مدى السنوات السبع الماضية نجحت مكتبة الأسرة أن تتربع فى صدارة البيت المصرى بثراء إصداراتها المعرفية المتنوعة فى مختلف فروع المعرفة الإنسانية.. وهناك الآن أكثر من ٢٠٠٠ عنواناً وما يربو على الأربعين مليون نسخة كتاب بين أيادى أفراد الأسرة المصرية أطفالاً وشباباً وشيوخًا تتوجها موسوعة «مصر القديمة» للعالم الأثرى الكبير سليم حسن (١٨ جزء). وتنضم إليها هذا العام موسوعة «قصة الحضارة» فى (٢٠ جزء).. مع السلاسل المعتادة لمكتبة الأسرة لترفع وتوسع من موقع الكتاب فى البيت المصرى تنهل منه الأسرة المصرية زاداً ثقافياً باقياً على مر الزمن وسلاحاً فى عصر المعلومات.

د. سمير سرحان

مقدمة الطبعة الثانية

■ بالرغم من أن عدداً كبيراً من الاصلاحات قد تم تطبيقه أو البدء فيه منذ نشر الطبعة الأولى من هذا الكتاب في أربعة أجزاء منفصلة ، فإن هناك أسباباً تدعو إلى إعادة نشره الآن في مجلد واحد . فقد تمت إنجازات عظيمة بغير شك منذ عام ١٩٩١ وزادت سرعة وقعها منذ بداية عام ١٩٩٧ ، لكن طريق الإصلاح مازال طويلاً ، خاصةً وأن جزءاً كبيراً من الجهد يجب أن يأتي من الشعب نفسه ويتحمل عبئَه كل فرد .

● فما زال الاختلاف على أشده بين المثقفين المصريين حول اتجاهات فكرية متضاربة بشأن ما ينبغي عمله من أجل مستقبل مصر .

● وما زال الإطار الفكري الذي يتسمك بتفسيرات تقليدية لمتطلبات الدين والشريعة يسيطر على عقلية أعداد كبيرة من المصريين ، ويقف حائلاً دون التغيير الجذري في مجالات كثيرة وفتح آفاق التقدم السريع في المستقبل عن طريق تفسيرات أكثر تحرراً وأكثر تفهمًا لحاجات المجتمع .

● وما زال الماضي بما يحمله من تقاليد وقيم وشعارات موروثة وحقائق وخرافات ، يمثل عبئاً ثقيلاً على تحركنا لبناء المستقبل ، بدلاً من أن يكون مصدراً لقوتنا وتميزنا عن الشعوب الأخرى ؛ نحمل منه ما يميز هويتنا ويؤكد قيمنا العليا ، ونترك منه كل ما يحدّ حركة الإحياء والتجديد والاصلاح .

● وما زالت الانفرادية الشديدة ، وما يصاحبها من غيرة وحسد ، تغلب على تصرفاتنا العامة والخاصة ، وتفسد قدرتنا على التفوق في مجالات العمل والإنتاج .

● وما زال بعضنا لا يؤمن بضرورة المساواة بين المواطنين في جميع المجالات، سواء كانوا مسلمين أو غير مسلمين ، وسواء كانوا رجالاً أو نساءً ، رغم النص على هذه المساواة في دساتير مصر الحديثة كلها ، ورغم الحديث المكرر حول ضرورتها وفائدتها .

● وما زال الفرد المصري يتميز بين شعوب العالم باستهتاره الشديد بالقواعد المعمول بها ومحاولاته المستمرة للتهرب من تطبيقها أو لتجاهلها ، ابتداءً بقواعد المرور وانتهاءً بقوانين الضرائب والرسوم .

● وما زال العمل الإداري يتسم بالتعقيد وبطء التنفيذ واللامبالاة . أما الإصلاح الإداري الذي لا يختلف أحد حول ضرورته فما زال يخطو خطوات صغيرة لم تغيّر بعد من الصورة الكليّة .

● وما زال فض المنازعات بين الناس يتم في حالات كثيرة عن طريق ممارسة النفوذ النسبي للأطراف ، وإن لجأوا إلى القضاء تواجههم الرسوم العالية ويستغرق الحصول على حكم نهائي شهوراً طويلة (رغم خطوات الإصلاح التي بدأت في هذا المجال الحيوي) .

● وما زالت العلاقات الشخصية أهم في نظر الناس من القوانين الواجبة التطبيق مما يهدد الاقتصاد الحر الذي نتوجه إليه بأن ينتهي أمره إلى رأسمالية طفيلية أو رأسمالية تقوم على المحسوبية والفساد ، بدلاً من الحرية الاقتصادية التي تقوم على حكم القانون وتعترف بإمكانية فشل قوى السوق في حالات تقتضي التدخل الموضوعي والمحدود للدولة على أسس معروفة سلفاً وتطبق على الجميع .

● وما زالت العلاقة القهرية بين من يتولون السلطة العامة ومن يُخاطَبون بأحكامها تمارس على النحو الموروث في كثير من المكاتب الحكومية وأقسام الشرطة ، حتى أنه يبدو للمراقب المحايد أن مهمة الموظف العام هي إرهاق الجمهور أو التكسب من ورائه ، وليس تقديم الخدمة العامة له .

● وما زالت أنظمة التربية والتعليم تقوم على التلقين والإخضاع ، بطريقة تنقصها المعلومات الموضوعية والبحوث والمناقشات الحرة وروح الفريق ، وتغذيها الخرافات الموروثة وأجهزة الإعلام الرسمية وغير الرسمية والاتجاهات الإرتدادية بدرجاتها المعتدلة والمتطرفة .

● وما زالت صادراتنا أقل كثيراً من وارداتنا مما يسبّب العجز الكبير في الميزان التجاري ، مع ما لذلك من انعكاسات سلبية على الاقتصاد في مجمله .

● وما زال النظام السياسي يترك الكثير للتمني ، حيث يحفل بتعددية ظاهرة ويسيطر فيه مع ذلك حزب واحد سيطرة شبه كاملة على الساحة السياسية .

أي أننا ما زلنا باختصار في حاجة ماسة إلى التغيير ، تغيير أنفسنا وتغيير سلوكياتنا ، وتغيير مفاهيمنا حول التعامل فيما بيننا ومع الآخرين . ما زلنا في حاجة إلى وفاق مشترك يأتي نتيجة طبيعية لحوار عريض ولمعرفة بما يجري في مجتمعنا واقتصادنا وما يجري حولنا في العالم . بل وما زلنا في حاجة شديدة إلى تعميق الإصلاحات الإقتصادية بعد أن انتهى البرنامج المتفق عليه مع صندوق النقد الدولي وأصبح الأمر متوقفًا على قدرتنا على اتخاذ القرارات اللازمة وتنفيذها من أجل مستقبل أفضل لمصر، ولو كانت هذه القرارات صعبة ولم نتفق مع أحد على اتخاذها .

وقد كتبت « وصيتي لبلادي » من أجل هذا التغيير الذي نحن في حاجة إليه من أجل أنفسنا ومن أجل أبنائنا وأحفادنا . لكن نشره في أجزاء منفصلة لم يتح لجميع من قرأوه استيعابه ككل ، كما أن مجهودات لم تبذل لنشره على نطاق واسع فظل توزيعه محدوداً في مصر وإن وجد مجالاً له في دول عربية أخرى (هذا في وقت يفيض فيه السوق المصري بكتب لا نهاية لها تعالج القشور بسطحية وسذاجة وتروِّج لها وسائل الإعلام الرسمية بحماس شديد) .

لذلك فقد رأيت أن أعيد نشر هذا الكتاب في مجلد واحد ، خاصة بعد أن طلب ذلك مني عدد كبير ممن قرأوا الطبعة الأولى . وقد حافظت في هذه الطبعة الثانية على النص الأصلي فيما عدا بعض الإضافات في الجزء الأول ، مع إضافة حواشي جديدة تحت علامة النجمة (*) تمييزاً لها عن الحواشي الأصلية ، وذلك حتى يتبين القارئ ما تم استحداثه منذ نشر الطبعة الأولى للكتاب ، علماً أن الجزء الأول كان قد كتب في أواخر ١٩٩٤ وظهرت طبعته الأولى في مارس ١٩٩٥ ، وكتبت الجزء الثاني في منتصف ١٩٩٥ وظهرت طبعته الأولى في خريف السنة نفسها ، كما كتبت الجزء الثالث في عام ١٩٩٦ والجزء الرابع في أوائل عام ١٩٩٧ وقد نشر كل منهما في السنة التي كتب فيها . ويجدر بالقارئ تذكر ذلك عند قراءة النص .

وآمل أن يكون في هذه الطبعة الثانية استجابة مفيدة لمن طلبوها ، وفائدة لمن لم يتيسر لهم الاطلاع على الكتاب في طبعته الأولى . والله الموفق .

إبراهيم شحاته

يناير ١٩٩٩

وصيتي لبلادي

الجزء الأول

- الخيارات المتاحة لمصر.
- إعادة تنظيم جهاز الدولة.

« ينبغي لتغيير مجرى الأشياء أن ننجح في تغيير روح الناس .. ولا يغيّر الوضع الجامد الحالي إلا عملٌ مباشر ينصبُّ على نقاط رئيسية ؛ عملٌ متعمق وحقيقي ودرامي يغيّر الأمور ويُدخل في مجال الحقيقة التطلعات التي كاد الناس أن يفقدوا أي أملٍ في تحقيقها » ...

جان مونيه(*) ، مذكرات (الجزء الثاني ، ص ٤٢٦)

(*) مفكر أوروبي دافع كثيرًا عن الوحدة الأوروبية ، حتى أصبحت حقيقة في شكل « الاتحاد الأوروبي » بعد أن كانت حلمًا لدى مونيه وأتباعه .

تقديم

●● تواجه مصر مشاكل كثيرة ومعقدة، لكنها أيضاً مشاكل معروفة تمت دراستها بعناية في مصر وخارجها وتم التغلب على مثيلاتها في دول أخرى.

المطلوب إذن هو **الوعي** بحقيقة هذه المشاكل **والعمل** الجاد من أجل مواجهتها.

والهدف من هذا الكُتيِّب، وما قد يتبعه من كتيبات، هو تحقيق هذا الوعي والتمهيد لهذا العمل. ولقد رأيت التصدى لهذه المهمة لأني لا أرى كثيرين يتصدون لها بموضوعية وعمق، ولأن ظروفي قد سمحت لي بالإطلاع على تجارب معظم الدول الأخرى، كما أنها لا تسمح لأحد بأنّ يتهمني بأن لي من وراء هذه المهمة مقاصد شخصية.

وعسى أن يكون فيما أكتبه الآن وفي المستقبل في هذه الكتيبات تكملة نافعة لكتاباتي السابقة نحو الإصلاح الشامل لأحوال مصر وبداية للتحول العظيم الذي ينتظرها.

إبراهيم شحاته

نوفمبر ١٩٩٤

●● الآراء الواردة هنا هي آراء المؤلف بصفته الشخصية وليست بصفاته الرسمية كنائب أول لرئيس البنك الدولي، وأمين عام للمركز الدولي لتسوية منازعات الاستثمار (وكلاهما في واشنطون) أو كرئيس للمعهد الدولي لقانون التنمية في روما ●●



الخيارات المتاحة [illegible]

الخيـارات المتـاحة لمصر

■ إذا أردنا تبسيط الأمور لتيسير شرحها دون إخلال بأبعادها الحقيقية، يمكننا القول دون تردد أن أمام الشعب المصري الآن خيارات ثلاثة: أن يسير إلى الخلف؛ أو يسير في محلّه؛ أو يسير إلى الأمام. وبين هذه الخيارات ليس هناك إذا حكمّنا العقل سوى خيار مفيد واحد.

هذه هي الحقيقة رغم كل الزيفّ وكل الشعارات الطنّانة والمضلّلة التي تحيط بالنقاش الذي لا ينتهي في هذا الموضوع.

وقد تعجب مع ذلك إذ تجد أكثر الناس يجادلون في هذا الأمر، بل وتجد كثيرين منهم يفضّلون السير إلى الخلف أو الحركة الواقفة (محلّك سرْ)؛ إيمانا منهم في كلٍ من الحالتين بأنّ خيراً عميماً سوف يتحقق من وراء هذا الخيار أو ذاك، وهم لا يرون فيه طبعاً هذا المعنى السلبيّ.

ليست هذه ألغازا مُحيّرة، إنما هو وصف لحال مصر، يراه من قُدّر له أن يعيش خارجها وقد شغل عقله وقلبه بها. يراه من يرى الصورة في مجملها ويصيبه الألم والحسرة لما يصيب المجتمع المصري من تطورات يرفض أن يعتبر فيها بما أصاب غيره من المجتمعات.

●● السير إلى الخلف:

أما «السير إلى الخلف» فهو الارتداد الفكري أو التطلع إلى العيش في القرن الحادي والعشرين وفق الممارسات والتفاصيل بل والطقوس والخرافات التي سادت في عصور غابرة.

نحن لا نتكلم هنا عن القيم الأساسية التي لا ينازع أحد في صلاحيتها لكل مكانٍ وزمان. ولا عن سنّة الله في خلقه التي لن تجد لها تبديلاً. ونحن لا نجادل في ضرورة تمسك المصريين بالمثل العليا لدينهم والأخلاق الرفيعة التي يأمرهم بالتجمّل بها. كما

أننا لا نتكلم عن أهمية بل وضرورة المحافظة على تميّزنا الحضاري فيما هو مفيد، والتمسك بالجوانب الايجابية من هويّتنا. فهذه كلها لوازم ثقافية ينبغي التزوّد بها ونحن نواصل مجهوداتنا نحو التقدم، محافظةً منا على وجودنا في «صراع الحضارات» الذي ينبغي مع ذلك أن نرى فيه تنافسها الايجابي نحو الأفضل وتكاملها فيما يحقق التقدم الإنساني.

إنما نتكلم عما تُطالب به الحركات التي تسمى نفسها «إسلامية»، والتي هي في كثير من جوانبها بعيدة عن الإسلام في الواقع. هذه الحركات التي تجاهر بأن لديها الحل لكل مشاكل المجتمع كشعار عام لا تُقدم بعده للناس تحليلاً وافياً للتفاصيل التي يقتضيها هذا الحل، أو تُقدم لهم حلولاً سطحية لا تُخفي العبارات التي تغلّفها ما في حقيقتها من سذاجة. هذه الحركات التي تتجاهل التقدم الهائل الذي حققته الإنسانية في المجالات المختلفة منذ ظهور الإسلام وتنكر على الناس الإفادة بما أتت به العلوم التطبيقية والاجتماعية بل والعلوم البحته وكل ما لا يجدون له أصلاً في كتب الأوّلين. هذه الحركات التي تنادي بأن تقبع النساء في بيوتهنّ وتفرض عليهنّ حجاباً أو نقاباً يخفيهن عن العالم من حولهن، والتي تطالب أيضاً في الواقع بأن يفرض الرجال حجابا على عقولهم يجعلهم يفسّرون كل الظواهر على أسس غيبيّة، رافضةً بذلك مبدأ السببيّة وأي تفسير علمي للظواهر الطبيعية والسلوكية. هذه الحركات تنحاز في الحقيقة إلى أسوأ ما أصاب التعاليم الإسلامية من تفاسير في عصور التخلف وتبتعد ابتعاداً كبيراً عن روح الثقافة الإسلامية التي تمكنّت من الانتشار والازدهار بانفتاحها على الثقافات الأخرى في أوج الحضارة الإسلامية.

تقول هذه الحركات التي تسمى نفسها ويسميها الناس للأسف «الحركات الإسلامية» إن الأخذ بأسباب الحضارة المعاصرة هو تسليم لغزوٍ فكري. وهي عبارة طنّانة لا تُخفي عجز هذه الحركات عن أن تتبيّن أن إيجابيات الحضارة التي تنعم بها الدول المتقدمة الآن هي في أجزاء كثيرة منها نتاج تفاعل الحضارات الإنسانية جميعا بما فيها الحضارة الإسلامية التي كان لها دور مهم في إحياء أوربا بعد تخلّفها. وتخطئ هذه الحركات كذلك في تركيزها على مسالب الحضارة السائدة في الدول المتقدمة، فهي لا ترى في هذه الحضارة سوى جوانبها السلبية وخاصةً العلاقات الاجتماعية المتوتره في المجتمع

لصناعي وتعقيدات الحياة في المدن الكبيرة وما تسببه من ارتفاع في معدل الجريمة. لكنها تتجاهل تماماً التقدم الهائل في العلوم والآداب والفنون الذي وصلت إليه هذه الدول بما مكنّها من أن تسبق الدول الإسلامية في كل المجالات بما في ذلك للأسف القيم الاجتماعية التي رسخّها الإسلام وكادت تختفي في الدول الإسلامية (مثل العدالة الاجتماعية والصدق في القول والعمل والالتزام بالوعود واحترام العقود والأمانة في التعامل والنظافة وقبل كل شئ الاحترام الأكبر لحقوق الإنسان وآدميته).

أصحاب هذ الاتجاه الارتدادي يشغلون أنفسهم ويريدون أن يشغلوا مصر كلّها بصغائر الأمور وخاصة ما تعلق منها بالمسألة الجنسية، فالجنس عندهم يكاد أن يكون المعيار الوحيد للفضيلة. وهم يرتبون علي نظرتهم نحو الجنس نظرة أخرى نحو المرأة من شأنها تحقير دورها في الحياة العامة والعمل. وهم لا يريدون لمصر أن تنطلق مع العالم في الغرب والشرق الذي مكنّه العلم الحديث والتنمية الاقتصادية السريعة وتكافؤ الفرص بين الجميع من رفع مستوى المعيشة والارتقاء بنوعية الحياة للناس وتحقيق ما كان من قبل في عداد المعجزات.

أصحاب هذا الاتجاه يعادون العالم من حولهم وينظرون له دائماً نظرة الشك والكراهية، بل ويعادون بني دينهم ووطنهم الذين يخالفوهم الرأي. وقد دأب بعضهم من الشباب المتحمس مؤخراً إلى القتل والنهب ظناً منهم أنهم بذلك يشترون الجنّة. ويريدون بهذه السذاجة الشديدة جرَّ المجتمع كُله وراءهم إلى جحيم الفتنة والتخلّف.

أصحاب هذا الاتجاه لا يعملون، كما يتطلّب دينهم، على ابتداع الحلول العصرية التي لا تتعارض مع القيم الإسلامية الأساسية والتي توفّق بين ما جاء في كتاب الله من أهداف للمجتمع الإسلامي وبين ما يقتضيه التقدم في العصر الذي يعيشون فيه؛ بل يعملون بدلاً من ذلك على نشر روح البغضاء وجرّ الدولة إلى الحروب والمواجهات مع الدول الأخرى في دائرة لا تنتهي من الخراب والدمار. ولا يردع أصحاب هذا الاتجاه عن ذلك ما أصاب دول مجاورة من معاناة وتخلّف عندما استلبت الحكم فيها جماعات من أمثالهم.

وفي كلمة واحدة، فإن أصحاب هذا الاتجاه الارتدادي ينتمون إلى حركات تتعدى الاستمساك بالدين إلى الهجرة إلى الماضي، والانغلاق عليه، واحتباس المستقبل فيه. والحقيقة أنه لا يسرّ أعداء الإسلام شئ أكثر من رواج هذا الاتجاه ووصول أصحابه

للحكم بما يضمن التخلف المستمر للمسلمين والصراع الدائم في ديارهم. ولعلّ آخر دليل على ذلك ما قاله مؤخراً الزعيم الروسي المتطرف جيرونوفسكي المعروف بعدائه للمسلمين من أن أمله الأكبر أن يرى الدول الإسلامية وقد «غرقت في حكم المشايخ والملالي» حتى يمكن السيطرة عليها دون إطلاق رصاصة واحدة.

ومع ما يتميز به أصحاب هذا الاتجاه الارتدادي في معظمهم من سذاجة وتخلف فإنهم كثيرون ويزدادون عدداً مع انتشار الأميّة وتدهور مستوى التعليم في مصر، كما يزدادون مع زيادة الهجرة من الريف إلى المدن ومن مصر إلى دول الجزيرة العربية (حيث يتبع هذه الهجرة في الحالتين انتشار أكثر التفاسير الدينية تشدداً وتضييقاً). وقد ساعد على زيادة هؤلاء الفراغ السياسي الذي عجزت الأحزاب القائمة عن ملئه، والاتساع المستمر في الهوّة بين التعاليم الدينية والممارسات اليومية للأفراد مع غياب المحاولات الجادة لتضييق هذه الهوّة عن طريق التفسير العصري للتعاليم بجعلها أكثر قابلية للاتباع وعن طريق إصلاح الممارسات بتقريبها من هذه التعاليم. فمن المعروف أنه كلما اتسعت هذه الهوّة كلما زادت فرص الفساد والنفاق وتبعا لذلك فرص التطرف والتمرد. كما ساعد على نمو هذا الاتجاه بغير شك انسياق أجهزة الإعلام المصري منذ بداية السبعينيات في حماس غريب للترويج له بغير قصد، رغم انتمائها في معظمها للحكومة التي تراوحت مجهوداتها بين مساندة هذا الاتجاه بقوة ومحاربته بشراسة، حسب الأحوال والظروف.

•• الحركات الواقفة (محلك سر):

أما «الحركات الواقفة» فتتخذ أشكالاً متعددة لا يعدم كلٌّ منها أيضاً الأتباع والأنصار، ويجمع بين هذه الحركات، رغم التباين الشديد بينها، أنها جميعاً تنادي بحتمية حلٍ معين لا تحيد عنه سبيلاً مهما أصابها من نكسات. وقد رأي بعضهم في الحل الذي يروِّجون له تفسيراً علمياً لظواهر التاريخ كلّها، وانتهوا إلى المناداة «بالاشتراكية العلمية» طريقاً إلى «الشيوعية» التي تحولّت عندهم من الحلم الرومانسي إلى الأمل الذي ينبغي العمل دائماً على تحقيقه. ومن أنصار الحركات الواقفة أيضاً من نادوا بأشكال أخرى لاعتقال الفكر البشري وإنكار المبادرات الفردية التي هي أساس الإبداع والتقدم. ومنهم من يريدون إثارة النزعات العرقية والنعرات الوطنية المتطرفة

ليقيموا أنظمة شمولية أخرى تحت أسماء براقة لا تخفي مع ذلك ما أدت إليه من تخريب حيثما طُبّقت. ومنهم من لا يخفي عداءه للديموقراطية ويطالب في كل مناسبة بتشديد الأحكام وإلغاء الحريات والضرب بيدٍ من حديد، إلى آخر العبارات الإنشائية المعهودة. ومنهم أيضاً من يتردد بين التقدم والتأخر في محاولات مستمرة وفاشلة لإرضاء الجميع ولو كانت النتيجة إجهاض كل تقدم.

ولا شك في أن هذه الأشكال المتباينة التي نجمعها هنا في صفٍ واحدٍ لا تقبل علميا مثل هذا الجمع، إنما جمعناها في هذا المقام لأنها رغم الاختلاف الكبير بينها تعود على المجتمع كلهّ على أحسن الفروض بالجمود، سواءً في ذلك الجمود الفكري أو الشلل الاقتصادي. وتتفق هذه الحركات بأشكالها المتعددة مع اتجاه «السير إلى الخلف» في استنادها إلى شعارات لاتقبل المساس بها. وهي تبني أصناماً ترمز لهذه الشعارات وإن كانت هذه أصنام بشريّة، تُعظّم فيها هذه الحركات أفراداً قلائل وتنكر على كل الأفراد الآخرين فرديتهم وتنوّعهم بل وإنسيانيتهم. كما تتفق الأشكال المتنوعة لهذه الحركات في إنكارها جميعاً لحقوق الإنسان الأساسية واستماتتها في أن تسلب المواطن الحرية التي حباه الله بها عند ميلاده.

ويفترض المنتمون لهذه الحركات أن العالم من حولهم، والعالم الغربي بالذات، متفرغ لإحاكة المؤامرات ضدهم وضد دولتهم وعقيدتهم، وأنه يصدر في كل ما يفعله أو لا يفعله عن هذه المؤامرات التي لا تُحصى والتي تبرر عندهم ما يطالبون به من قمع وقيود، وهو تفكير مألوف أيضاً لدى الكثيرين من أنصار «السير إلى الخلف» ويصل لدى بعضهم إلى حد المرض النفسي الذي يستعصى علاجه.

ولا يهمُّ أتباع هذه الحركات، مثلهم في ذلك مثل أنصار «السير إلى الخلف»، ما أصاب المجتمعات التي اتبعت نماذجها من تفكك سياسي أو هزيمة عسكرية، وما انتهت إليه الشعوب التي أخذت بها من تدهور وفشل. هي إذن حركات «دينية» أيضاً وإن كان دينها لا يعرف الدين بالمعني التقليدي، وله مع ذلك كهنته وكنيسته التي تقاتل المجددّين وتحارب كلّ بادرة من أجل التغيير.

وقد كان لأنصار هذه الحركات سلطان في مصر ولازال بعضهم يحاربون من أجلها داخل الحكومة وخارجها رغم ضياع سلطانهم، لكنهم يرفضون في عناد وإصرار الاعتراف بفشلهم أو بما أصاب أمثالهم من نكسات مُدمّرة في دول أخرى.

وبالرغم من أن بعض هذه الحركات ترفع شعار « العدالة الاجتماعية » مبرراً لإجراءاتها التحكمية والمقيِّدة للحريات ، فإنها تتجاهل بذلك أن أكثر الدول استمتاعًا بالعدالة الاجتماعية وحمايةً لحقوق العاملين لم تلجأ إلى أيٍ من هذه الإجراءات ، بل فضّلت العمل في إطارٍ دستوري رصين يحمي حقوق الملكية لكنه يوفِّر حداً أدنى من الدخل وضمانًا اجتماعيًا ضد البطالة والعجز والشيخوخة .

وثمة مواقف مغايرة تختلف عن هذه الحركات في الشكل والمضمون، ولكنها قد تأتي على آثار مماثلة. وهذه هي المواقف التي ليس لها طابع أيديولوجي معيّن ولكنها تخشى أي تغيير وتظل مترددة إزاء كل المبادرات الجديدة مما يجعلها عاجزة عن التقدم خطوة واحدة، أو تتبع كل خطوة من جانبها إلى الأمام بخطوة أو خطوات إلى الخلف، بحيث تظلّ حركتها الكلّية مقيدةً في مكان واحد.

والحقيقة أن ما ينجم عن «الحركات الواقفة» من سير في ذات المكان هو أيضاً سير إلى الخلف إذا قيس بما يحدث في المجتمعات الأخرى التي تسير بخطى واسعة إلى الأمام، حيث تبقى الدول الواقفة جامدة في مكانها تتخطّاها دول كانت أقل منها شأناً ثم تسبقها كثيراً، بينما هي ترفع اللافتات والشعارات ولا تقدم لشعوبها مع مرور الوقت إلا أوهاماً جديدة لا تنفعها في شئ.

●● السير إلى الأمام :

وأما «السير إلى الأمام» الذي لا مفرّ لمصر منه إذا أرادت أن تتفادى العودة إلى الخلف أو الجمود على ما هي فيه من فقر وركود، فهو اتجاه ربما كان له أنصار كثيرون كذلك لكنهم متفرقون لا تجمعهم حركة سياسية واحدة تقود مصر والمنطقة العربية إلى آفاق جديدة من التقدم الاقتصادي والاجتماعي. لكنك تجد بين أنصار هذا الاتجاه أكثر الناس علماً بحقائق الأمور واطلاعاً على ما يحدث في العالم من حولهم، وإن كانوا حتى الآن أقل الناس نفوذاً في الدوائر السياسية في وطنهم وأخفضهم صوتاً في المناقشات الدائرة.

◁ الموقف من الدين :

لا ينكر اتجاه «السير إلى الأمام» أن يتمسّك الناسُ بدينهم وأن يعبدوا ربهم الذي خلقهم بل إنهم في معظمهم أقرب إلى روح الدين وأكثر حفاظاً عليه من الذين يرفعون

الشعارات الدينية ويتصرفون بما يسئ أكثر الإساءة إلى الدين نفسه. لكنّ أنصار هذا الاتجاه التقدمي يرون في الدين غير ما يراه أصحاب «السير إلى الخلف». فالدين عندهم محبة ورحمة وتسامح، والدين عندهم انفتاح على الحضارات الأخرى والأخذ منها بما يفيد المسلمين، والدين عندهم التزام بالقانون وعدل و نزاهة في الحكم ومساواة في الفرص المتاحة لمن تتساوى مؤهلاتهم وقدراتهم، وصدق في القول والعمل، ونظام، ونظافة، ونهى عما يضرّ بمصالح الناس. وهم يوغلون في الدين برفق ويتقربون إلى الله بالعبادة والعمل الصالح، مع الاعتدال والتوسّط في المواقف والسلوكيات، وهي كلها صفات تستند مباشرة الى نصوص في القرآن والحديث. الدين عندهم ليس قيداً علي العقل بل هو مُحرك له ووقود لنشاطه كما تحضّ على ذلك الآيات القرآنية وكما تشهد به كتابات علماء المسلمين في العصور الذهبية للإسلام. وهم لذلك يفسّرون النصوص بما تقتضيه الحكمة منها (وليس مجرد «العلّة» كما قال الفقهاء السابقون)(*) مُراعين التغيرّ في الظروف ومُغلّبين المصلحة المرسلة للناس دون التقيّد بالضرورة بما قاله آباؤهم الأولّون.

ويؤمن أصحاب هذه الاتجاه بأن الجهاد في العصر الحديث لابد أن يشمل في المقام الأول العمل على محو أمية المواطنين وتحسين أحوال معيشتهم وتحقيق الرخاء والتقدم للوطن، لأنهم يؤمنون بأن حقوق المسلمين ستظل مسلوبة في هذا العصر ماداموا في معظمهم من الأميين وماداموا يعيشون في دول متخلفة. كما يؤمن أصحاب هذا الاتجاه التقدمي بأن فهمهم هذا للدين وللجهاد في سبيل الله كفيل بالحفاظ على الإسلام وازدهاره رغم تغير الظروف والأزمنه. ويؤمنون بأن احتباس المفاهيم الدينية في تفاسير الأولّين، كما يريد أصحاب «السير إلى الخلف»، من شأنه إلحاق ضرر كبير بالإسلام والمسلمين، خاصة إذا اصطحب ذلك إعطاء الدين طابع القهر والغمّ الذي كثيراً ما يعطيه إيّاه أصحاب الاتجاه الارتدادي.

(*) يقول العلماء التقليديون لأصول الفقه الإسلامي إن الحكم المنصوص عليه في القرآن أو السنة يسري على الحالات غير المنصوص عليها إذا اتحدت العلّة في الحالتين. ويقصدون بالعلة في هذا المقام الأمر الظاهر المنضبط الذي لا يختلف الناس حوله وهي صفات يرون أنها لا تنطبق علي الحكمة من النصوص التي يرفضون القياس بناءً عليها. وعلي ذلك يقولون مثلاً إن الرخصة بالإفطار والفدية في رمضان تجوز فقط في حالتي السفر والمرض (ولو لم تكن هناك مشقة) ولا تجوز في أحوال المشقة الاخرى ولو كانت المشقة فيها أثقل وأفدح ، لأن الاحكام في قولهم تتحد في علتها وليس في الحكمة منها، والعلة في الافطار هي السفر أو المرض في حين أن المشقة هي الحكمة من ورائه. ويحتجون في ذلك بأن الحكمة تختلف باختلاف الآراء والناس، مع أن من الممكن توحيدها عن طريق مرجع واحد مثل جهة عليا للتفسير كما هو شأن المحكمة الدستورية بالنسبة للدستور.

وعلى ذلك يرى أصحاب «السير الى الأمام» ضروة الانتفاع بكل ما حققته الإنسانية من تقدم بصرف النظر عن مصدره، سواء في العلوم البحته أو في العلوم التطبيقية أو الاجتماعية بما في ذلك العلوم القانونية والسياسية والاقتصادية. كما يرون، كما رأي فقهاء السنّة زمن الازدهار، أن مسألة الخلافة أو الإمامة (نظام الدولة) هي «مسألة مصلحية» يتوقف حلها وتفاصيلها في المقام الأول على ما يحقق مصالح الناس وفق مقتضيات المكان والزمان. وهم ينادون لذلك بنظام للحكم يقوم على أساس التعددية والتنافس بين الأحزاب للوصول إلى السلطة بالطرق السلمية أي عن طريق صناديق الاقتراع التي لا تزوِّرها الحكومة ولا يشتريها أصحاب النفوذ، ذلك أنهم يتكلمون عن اكتساب السلطة بطرق مشروعة وليس عن استلابها بالقوة أو المخادعة.

◁ الموقف من الدولة:

هم يريدون إذن دولة يسود فيها القانون على الحاكم والمحكوم، ليس فقط بما يطلق من شعارات وإنما بما يحدث في الواقع العملي؛ أي دولة لا يختلف فيها القانون المكتوب عن القانون المطبّق ويسري فيها هذا القانون على الجميع، لا يعفي منه ذوو النفوذ أو ذوو المال؛ دولة تخضع جميع سلطاتها للدستور.

والدستور الذي يريده أصحاب هذا الاتجاه لا ينبغي له أن يردّد شعارات جوفاء، وإنما ينبغي أن ينصَّ علي الحقوق الموضوعية المكفولة للمواطنين وعلي الضمانات الإجرائية التي تحافظ على هذه الحقوق ضد افتئات السلطات كلها، بما فيها السلطة التشريعية. فهم يريدون دستوراً لا يميّز بين المواطنين على أساس جنسهم أو دينهم وإنما على أساس عملهم وكفاءتهم؛ دستوراً لا يُقحم الدين في السياسة ويُفرقّ بين علاقة المخلوق بخالقه التي هي من أمور الدين ولا يجوز للدولة التدخل فيها، وعلاقة المواطن بالسلطة والسلطات ببعضها البعض، التي هي من أمور السياسة التي ينبغي إخضاعها لحكم القانون الذي يستلهم القيم العليا التي أكدتها الأديان السماوية والدين الإسلامي بخاصة، دون أن يجعل للمؤسسات الدينية (والتي هي دنيوية في الواقع) حكما في هذه الأمور.

ولا يريد أصحاب هذا الإتجاه أن يكون التشريع رد فعل لحدث معين أو انعكاساً لعاطفة طارئة أو لطلبات ملحة من أصحاب مصلحة معينة، وإنما يأتي التشريع عندهم

بعد دراسة متأنية لكل المصالح التي يمكن أن تتأثر به بحيث يعكس في النهاية الصالح العام كما تراه الأغلبية صاحبة القرار في حدود الدستور الذي يضمن حقوق المواطنين جميعاً بمن فيهم من لا ينتمون إلى هذه الأغلبية.

أصحاب هذا الاتجاه التقدمي يريدون تعريف دور الدولة بما يحدُّ من تدخلها في كلّ كبيرة وصغيرة وإن كان يعترف بيدها الطولى في رسم السياسات ووضع القوانين واللوائح التي تصون الصالح العام والسهر على تنفيذها بجدية وأمانة، وبالدفاع عن الوطن وأمنه وسلامته في الداخل والخارج، وبتحقيق العدالة، ليس فقط بمعنى حسم المنازعات دون تباطؤ أو ظلم، وإنما أيضاً بمعنى تحقيق العدالة الاجتماعية وتكافؤ الفرص؛ وبتوفير الخدمات العامة الأساسية للمواطنين على أرفع مستوى ممكن مقابل أجور معقولة لا يُعفي منها إلا القلّة من غير القادرين عليها. ويريد أصحاب هذا الاتجاه أن تترك العملية الانتاجية أساساً للقطاع الخاص (إلا فيما يعجز القطاع الخاص المحلي عن القيام به وما لا يجوز تركه لأسباب حقيقية مقنعة للقطاع الخاص الأجنبي). وتقوم الدولة عندئذ بدور المساعد للقطاع الخاص والرقيب عليه في الوقت نفسه. ولا يعود عندهم هذا التحديد لدور الدولة إلى هوس عقائدي، إنما يعود لما أثبتته التجربة في دولة بعد أخري من أن من شأن الملكية الخاصة توفير الإدارة الأكفأ التي هي العامل الأساسي في زيادة الانتاجية، كما يعود إلى يقينهم من فائدة الحد من القرارات السياسية في شئون الإقتصاد التي تجلب الشعبية للحاكم في الزمن القصير والخراب للاقتصاد في الزمن الأطول. وليس معنى هذا عندهم أن يختفي دور الدولة في الإقتصاد، فهي التي تضع السياسات الاقتصادية والمالية، وهي التي توفر البيئة القانونية والتنظيمية المناسبة؛ وهي التي تكفل نمو قطاع مالي سليم وفق إطار مناسب من اللوائح المصرفية وغيرها، وهي التي تحفظ، عن طريق التطبيق الفعال للقوانين واللوائح، للمودعين والمستثمرين حقوقهم، وتيسّر التعامل في السوق المالي، وتسمح بالتنافس في البيع والشراء، وفي الاستيراد والتصدير، وفي الاستثمار والتجارة، دون قيود حكومية إلا ما تفرضه الضرورة ويمكن تنفيذه دون فساد أو إسراف، ودون ضرائب أو رسوم مبالغ فيها، مع انشاء أجهزة قوية ونزيهة لضمان تنفيذ ذلك كله على نحو سليم لا احتكار فيه ولا تلاعب، ولتسوية المنازعات دون ظلم أو فساد أو تأخير. والهدف من ذلك عند أصحاب هذا الاتجاه هو تمكين الاقتصاد المصري من الانطلاق والمنافسة حتى يقف على

قدميه في مستقبل لن يسمح باستمرار المعونات والحماية، بل يكون البقاء فيه لمن لديهم القدرة على التكيّف مع المتغيرات المستمرة واكتساب المعلومات الجديدة والتفوق في الانتاج والتسويق في سوق عالمي مفتوح.

◁ ما يريدونه لمصر:

أصحاب هذا الاتجاه يعرفون أنه لا أمل في الاستقرار السياسي والاجتماعي في مصر إذا ظلّت كل جماعة تؤمن بأن طريقها هو الصراط المستقيم وطرائق الآخرين كفر وفساد يتعين القضاء عليها بالقوة. وإنما يتوقف الاستقرار عندهم على قدرة المصريين على التسامح مع بعضهم البعض رغم اختلاف الملل الدينية والاتجاهات السياسية، حتى يتعايش الجميع ويتنافسون على ما فيه خيرهم وخير وطنهم. وهم يؤمنون بأنه ليس من ذنب أحد أن يولد على دين غير دينهم، وأن من حق كل فرد أن ينتمي إلى الاتجاه السياسي الذي يختاره لنفسه وأن يجادل لصالح هذا الاتجاه بلسانه وقلمه، لكنهم يرفضون بقوةّ أن يفترض أصحاب أي اتجاهٍ أن لديهم احتكارا للحقيقة، أو حقاً في البقاء في الحكم إلى ما لا نهاية، أو تفويضاً إلهياً في حكم البلاد والعباد، لأنهم يوقنون أن الحقيقة في أمور الدنيا ليست مطلقة وأن الله لم يفوّض أحداً بالحكم ولم يخصْ أحداً بعد الأنبياء بوحيٍ من عنده.

ويريد أصحاب هذا الاتجاه الاستمرار في سياسة الإصلاح الاقتصادي دون تباطؤ أو تردد على أن يواكبه إصلاح شامل في جهاز الحكومة وفي الإطار التشريعي والقضائي، فكل ذلك لازم للتنمية ولفتح المجال أمام القطاع الخاص وهو المجال الرئيسي لخلق فرص العمل الجديدة للانطلاق بعد أن كبّلته قيود كثيرة في التشريع والتطبيق وفرضت عليه إجراءات ثقيلة وأعباء ضرائبية مباشرة وغير مباشرة لا حصر لها، مما انتهى به الأمر إلى هروب أموال ضخمة للخارج وتحول كثير من الأنشطة إلى قطاعات غير رسمية بل وغير شرعية. وهم يعرفون أنه لن يكون من السهل بناء الثقة وحث المدخرين على الاستثمار في مشروعات طويلة الأجل، لكن العمل على ذلك خطوة أساسية للانطلاق الاقتصادي، ومن الممكن تحقيقها في وقت قصير. ولا يكون التشجيع في هذا المجال عن طريق التوسع في الحماية والإعفاءات التي لا مبرر لها، كما يطالب بذلك الفاشلون من أصحاب المصالح، إنما يكون أساساً عن طريق الحد من القيود البيروقراطية والمزايا

التقديرية التي لا تبررها مصلحة عامة واضحة ولا تجلب إلا المزيد من الفساد. كما أن تحويل ملكية المشروعات العامة إلى القطاع الخاص ضمانة لتغيير جذري في إدارتها. وليست المسألة هنا مسألة مفاضلة عقائدية بين القطاعين، إنما هي محصّلة التجربة التي تثبت أنه لا أمل في انطلاق القطاع الخاص إذا ظل القطاع العام متحكماً في مجمل العملية الانتاجية، وأن الإدارة الأكفأ، التي هي كما قلنا العامل الأساسي في زيادة الانتاجية، عادة ما تأتي مع انتقال الملكية للقطاع الخاص. ولن يجدي كثيراً في هذا الشأن مجرد بيع الشركات العامة بالكامل للعاملين فيها بمن فيهم مديريها الحاليين، بل قد يكون من شأن ذلك إبقاء أوضاعها المتردية إلى أمد أطول مع تحول المديرين غير الأكفاء والعاملين الفائضين إلى مُلاك يصعب أو يستحيل التخلص منهم. فليس الهدف نقل الملكية في ذاته وإنما الهدف خلق ظروف أفضل لزيادة الإنتاجية. كذلك فإنه ليس من العدل أن تنقل ملكية هذه الشركات إلى هؤلاء وهؤلاء دون أن يدفعوا في الحقيقة مقابلاً على الإطلاق (حيث يتم السداد خصماً من الأرباح المستقبلة).

كما أن من الضروري الآن بعد ما حققته مصر من تقدم في الإصلاح الاقتصادي أن تحافظ على ما حققته وتزيد من قدرة الاقتصاد المصري المحدودة على التنافس في سوق مفتوح وألا تسمح لقوى الإنغلاق والحماية بأن تدفعها إلى النكوص عن طريق الإصلاح. ويستدعى ذلك تعميق الإصلاحات الهيكلية في أساسيات الاقتصاد وخاصةً سعر الصرف وسعر الفائدة مع الاستمرار في تحسين وضع الموازنة العامة وميزان المعاملات الجارية ونظام الأسعار والأجور. كما يستدعى الأمر تطبيق برنامج متكامل لتشجيع القطاع الخاص يتم الاتفاق عليه بين الحكومة واتحادات المستثمرين وينهي أي شك حول التوجه الحقيقي للحكومة في هذا الشأن. وينبغي أن يستهدف هذا البرنامج مزيداً من التحرير في التشريعات المنظمة للاستثمار والتجارة والضرائب والعمل، مع إصلاح الممارسات الإدارية المرتبطة بهذه الأمور جميعاً بما يساعد على زيادة الانتاج والتصدير(*).

وتقتضي مشكلة الارتفاع الحقيقي لسعر الجنيه المصري معالجة حكيمة، خاصةً بعد تمسك الحكومة لفترة طويلة بعدم تخفيض هذا السعر بقرار إداري(**).

(*) يلاحظ القارئ أن هذه التوصيات كتبت في عام ١٩٩٤، وقد تمت تغييرات مهمة منذ ذلك الوقت في توجهات الحكومة نحو تشجيع القطاع الخاص.

(**) راجع معالجة مفصلة لذلك في الجزء الثاني من هذا الكتاب.

ولا غرم من ترك هذا السعر ليحدده السوق مع تشجيع الادخار وتسهيل استخدام السيولة الكبيرة المتوافرة في استثمارات إنتاجية مما يعني توفير الحوافز والأدوات الاستثمارية التي تؤدي إلى إعادة توجيه التحويلات من الخارج من الودائع قصيرة الأجل وشراء الأوراق المالية إلى الاستثمارات طويلة الأجل، والحدّ من مديونية البنوك المصرية بالعملات الأجنبية والعمل على تخفيض سعر الفائدة على الجنيه (بشرط ألا يقل هذا السعر عن معدّل التضخم في مصر) مع الاستمرار في فتح فرص الاستثمار طويل الأجل أمام أصحاب المدخرات عن طريق طرح أسهم شركات القطاع العام للبيع في سوق المال ومساعدة أصحاب المشروعات الجديدة (وخاصة المشروعات الصغيرة التي تمثّل الغالبية العظمى) في البدء في مشروعاتهم بإتاحة المشورة الفنية والتمويل طويل الأجل عن طريق البنوك وسوق المال والقضاء على كل العوامل الأخرى التي تحدّ من زيادة الصادرات المصرية(*).

إن الانطلاق الاقتصادي عن طريق هذه الاجراءات وغيرها جزء مهم من عملية السير إلى الأمام يجده أصحاب هذا الاتجاه قد تحقق في دول كان بعضها أسوأ حالاً من مصر. وقد نجحت مصر في تقديرهم في وضع الأسس الضرورية للإنطلاق. لكن الإنطلاق لم يحدث بعد لأن أمامنا شوطاً من الاصلاحات الباقية لا ينبغي أن نتردد في القيام بها.

ولن يحدث الإنطلاق الاقتصادي في رأي أصحاب هذا الإتجاه التقدمي إلا إذا أصبحت مصر قادرة على المنافسة في الإنتاج والتصدير. ويعلم الجميع أن هذا الإنطلاق هو السبيل إلى خلق فرص العمل الحقيقية ورفع مستوى المعيشة لملايين المصريين خاصة إذا اصطحبته إجراءات اجتماعية لتوزيع الدخل. لكننا نتردد في خطواته حماية لأعداد قليلة من أصحاب المشروعات غير القادرة على المنافسة في أي وضع أو للعاملين الفائضين عن الحاجة، بل ونتباهى أحيانا بتمسكنا بهذه الظواهر التي تحمّل الاقتصاد عبئاً ثقيلاً وتعطّل عملية الإصلاح بدلاً من التأكيد على الكفاءة في العملية الانتاجية وضرورة تكيّف المشروعات مع الأوضاع الجديدة وإعادة تدريب العاملين، مع التحول بالتدريج، ولكن دون تباطؤ، إلى اقتصاد تنافسي مفتوح.

(*) راجع تفصيلاً لمسألتي سعر الصرف وسعر الفائدة والعوامل اللازمة لانطلاق القطاع الخاص في مصر في الجزء الثاني من هذا الكتاب، ص ١٧٣ إلى ١٧٨.

ويطالب أصحاب هذا الاتجاه بتغيير نظام التعليم من أساسه. فمن غير المعقول في دولة فقيرة مثل مصر ألا يكون التعليم الأساسي متاحاً للجميع في الواقع، وأن يكون التعليم الجامعي متاحاً مع ذلك للجميع بالمجان دون توافر شروط التفوق الضروري لضمان نجاحه. ومن غير المقبول أن يتركز الاهتمام في التوسع الكمي الهائل في التعليم «العالي» ، رغم الأدلة الواضحة على انهيار المستوى والنوعية، وأن يستمر الحفظ والتلقين أساس العملية التعليمية بدلاً من البحث وعمل الفريق، وأن يؤدي «التعليم» في المدارس والجامعات إلى انغلاق العقول بدلاً من الابتكار والتجديد.

وبالرغم من أن نظام التعليم الحالي يُبرَّر باسم الفقراء فهو أكثر شئ ضرراً بهم. فما زال عشرة في المائة أو يزيد من أفقر الأطفال عاجزين عن دخول المدارس الابتدائية ، وما زال كثيرون من الذين انتهوا من هذا التعليم عاجزين عن القراءة والكتابة ، وما زال التعليم في المدارس العامة يعتمد على الدروس الخصوصية التي يعجز الفقراء عن تحملها، ومازال التعليم في المدارس المتوسطة ينتج خريجين لا عمل لهم لأن مؤهلاتهم لا تتمشى مع متطلبات السوق ومستواهم الحرفي ضعيف للغاية (بل إن كثيرا من المهارات المطلوبة في سوق العمل لا توجد معاهد جدية لتأهيل الطلاب لها، في الوقت الذي يزيد فيه العاطلون من خريجي المدارس المتوسطة الحالية على المليون). أما التعليم الجامعي فقد أدت سياسة الأعداد الكبيرة ونظام الحفظ والتلقين إلى إغراقه بمئات الآلاف، وأصبح خريجوه يشكلون عبئاً على الاقتصاد والمجتمع بدلاً من أن يقودوه نحو التنمية ؛ ونتوسع فيه مع ذلك بغير حساب وبغير اهتمام بالنوعية .

هم إذن يرون أنه لن يتحقق لمصر سير إلى الأمام إذا ظل نظام التعليم على ما هو عليه وظل الإصلاح فيه يقتصر على إضافة المزيد من الأوضاع الخاطئة إلى الموجود منها وهو كثير. بل يقتضي التقدم عندهم اتباع نظام جديد في التعليم الحكومي يقوم على أسس ثلاثة: تعليم أساسي على مستوى عال لجميع الأطفال بالمجان؛ وتعليم متوسط يلبي الاحتياجات الحقيقية للسوق يقوم على التأهيل الجدي والتدريب العملي ويمتص الأعداد الكبيرة؛ وتعليم ثانوي عام وجامعي على مستوى رفيع للغاية يقتصر على المتفوقين ويعتمد على البحوث والتجارب ويكون مجانياً لغير القادرين عن طريق منح تخصص لهم دون غيرهم. ومن الممكن تطبيق نظام كهذا بتكلفة أقل على الدولة من النظام الحالي الذي يتسم بفاقد هائل في الموارد مع عجزه عن تقديم تعليم مفيد، بل مع

تحول الجامعات فيه في أحوال كثيرة إلى بؤر للارتداد الفكري ولواءات للسير إلى الخلف (علي عكس ما كان متوقعاً منها) . ولا بأس بعد ذلك من السماح للقطاع الخاص بتوفير تعليم تكميلي تحت اشراف علمي معقول، خاصة في التخصصات التي يزيد الطلب عليها .

كما يرى أصحاب السير إلى الأمام ضرورة الاهتمام بصورة أكبر بمسألة الزيادة السكانية في مصر، وهم يعلمون أن الحد من هذه الزيادة يتوقف في المدى الطويل على التنمية الاقتصادية وعلي انتشار التعليم وخاصة تعليم الفتيات وتشغيلهن. لكنهم يؤكدون أن مصر لا تملك الانتظار حتى يحدث ذلك تلقائياً، خاصة وأن نسبة الفتيات في المدارس لازالت أدني كثيراً من نسبة الفتيان (بالرغم من أن الإناث أكثر عدداً من الذكور في مجموع السكان)، وخاصة وأن جهات كثيرة في العمل تقوم بالتمييز ضد تشغيل الفتيات. ومع ضرورة تغيير هذه الاتجاهات المؤسفة، ينبغي عند أصحاب هذا الاتجاه اتخاذ إجراءات فورية للاهتمام بصورة أكبر بصحة الأمهات وتوفير وسائل منع الحمل وتوسيع مظلة التأمينات الاجتماعية، مع ابتداع الحوافز القانونية والمالية للحد من تكون أسر كبيرة العدد .

وأخيراً، فإن اصحاب السير إلى الأمام يريدون الاستمرار في إقامة علاقات من الصداقة مع الدول الأخرى على اختلاف أنظمتها وأديان شعوبها، مستهدفين في المقام الأول مصالح مصر والدول العربية وتحسين شروط التجارة مع العالم الخارجي واستتباب السلام في العالم. فهم يرفضون في هذا العصر تقسيم العالم إلى دار الإسلام ودار الحرب، كما كان يفعل الفقهاء الأقدمون، ويستهدون بدلاً من ذلك بالنص القرآني ﴿ لا يَنْهَاكُمُ اللَّهُ عَنِ الَّذِينَ لَمْ يُقَاتِلُوكُمْ فِي الدِّينِ وَلَمْ يُخْرِجُوكُم مِّن دِيَارِكُمْ أَن تَبَرُّوهُمْ وَتُقْسِطُوا إِلَيْهِمْ ﴾. وهم يرون فائدة الاهتمام بالدوائر الدولية الثلاثة التي تحيط بمصر (الإسلامية والعربية والإفريقية)، لكنهم يعرفون أن مصادر المعرفة والتأثير وكذلك الأسواق الكبيرة تقع خارج هذه الدوائر. لذلك فهم يطالبون بإنشاء علاقات قوية مع ذلك مع الدول الأوربية، ويريدون بصورة خاصة تقوية المؤسسات التي تربط جنوب البحر الأبيض بشماله، مع الانفتاح أيضاً على الأسواق الأمريكية والآسيوية والتأكيد على طلب العلم والتقنية حيث تتوافر مصادرهما وعلى المنافسة في الأسواق العالمية دون تمييز .

ويطالب أصحاب هذا الاتجاه التقدمي بأن تستهدف الإصلاحات جميعاً القضاء على الفساد، ليس فقط بملاحقة مصادره ومعاقبة أصحابه، وإنما قبل ذلك بالحدّ من القيود البيروقراطية والضرائب والرسوم المبالغ فيها، وبالحد كذلك من الإعفاءات والاستثناءات التقديرية، بحيث يعمل الجميع في حدود مقبولة ومعروفة سلفاً تُنفذ بجديّة على جميع المواطنين. ويطالب أصحاب هذا الاتجاه بكشف الحقائق للناس والتحقيق المفتوح في كل ما يثار من اتهامات حتى لا تتحكم الشائعات في مفاهيم الناس ولا يسود الاعتقاد دون دليل بأن الفساد قد شمل الجميع. ويلاحظ أصحاب هذا الاتجاه أن الفساد يزيد في مصر والدول المجاورة لها عما هو معهود في الدول الأكثر تقدما حتى أصبح كثيرون من الناس عندنا لا يعتبرونه في معظم الأحوال فساداً، فأصبحت الرشوة في عرفهم «إكرامية»، والمحسوبية والوساطة في أخلاقياتهم «شهامة»، بل وأصبحت محاباة الأصدقاء والأقارب على حساب الآخرين من الفضائل التي يطالب الناس بها ويلومون من يتخلى عنها. ويرى أصحاب السير إلى الأمام أنه لا ينفع في هذه الأحوال محاربة الفساد بالوعظ والإرشاد، إنما ينبغي العمل عي متابعة كل الأسباب التي أدت إلى تفشيه بهذه الصورة في سلوكيات الأفراد والجماعات والقضاء على هذه الأسباب في مهدها حتى تستقر أخلاقيات جديدة في روح الناس تأتي مع الاصلاحات العديدة التي يقتضيها «السير إلى الأمام».

أصحاب هذا الاتجاه يريدون إذن الانطلاق بمصر في جميع المجالات، ليس عن طريق شعاراتترددها وسائل الإعلام المؤممة وإنما عن طريق تغييرات حقيقية في السياسات وفي القائمين على تنفيذها عند الحاجة؛ تغييرات تعطي الناس ثقة في جدّية هذه السياسات وموضوعيتها، وتعطيهم أملاً فيما تستتبعه من نتائج، مع الاستفادة بأقصى درجة من تجارب الشعوب الأخرى، ما نجح منها وما فشل.

وليس أصحاب هذا الاتجاه من السذاجة بحيث ينتظرون أن يتحقق ما يطالبون به بين ليلة وضحاها أو أن يتوقعون أن يتم تطبيقه بغير أخطاء أو أنه سوف يأتي للناس بجنة الله على الأرض على النحو الذي يُروجّ له أصحاب الاتجاهات الأخرى. فهم يعرفون أن الجنة مكانها السماء. إنما هم يأملون أن يحقق «السير إلى الأمام» أوضاعاً أفضل كثيراً من الأوضاع الحالية. وهم على يقين أن من شأن ما يطالبون به تحقيق نتائج

إيجابية واضحة تختلف كثيراً عن المخاطر التي تنتظر مصر لو أن أحد الاتجاهين الآخرين كُتبت له الغلبة ولو إلى حين.

•• مقارنة :

لا ينبغي أن يُفهم من تسميتنا للحركات التي وصفناها بأنها «سير إلى الخلف» أو «سير في ذات المكان» أننا ننكر بالضرورة نبل مقاصدها! فلا شك في أن الكثيرين من أتباع الحركات التي تسمى نفسها إسلامية (ولا أسميها إسلامية) قد اتجهوا صوب هذه الحركات رفضاً منهم لما يروه من طغيان الحضارة الغربية، أو يأساً من أوضاعهم الاقتصادية والاجتماعية، أورداً على استبعادهم سياسيا من المجتمع المفتوح. كما أن منهم من يصدرون عن إيمان عميق وعن اقتناع بأنهم يبتغون مرضاة الله. ولا شك في أن الكثيرين من أنصار الحركات الشمولية، وخاصة الذين ينادون بحتمية الحل الشيوعي، يصدرون أيضاً عن اقتناع بما ينادون به وبالنظريات المحكمة التي أخذوها عن روادهم. كما أننا لا ننكر أن هذه الحركات بنوعيها تهتم بالجوانب الاجتماعية وتدعو إلى تخفيف العبء على الفقراء عن طريق التكافل الاجتماعي بين أعضائها في حالة الاتجاه الأول وعن طريق التدخل الجبري للدولة في حالة الاتجاه الثاني. ولا نشك أيضاً في أن الباعث الأساسي لهذه الحركات بنوعيها هو الرغبة في التغيير نحو ما يعتبرونه الأفضل، وهو باعث مشروع في ذاته، كما لا نشك في أن الدافع إلى هذا الباعث هو السخط على الأوضاع القائمة والشعور بما تحتويه هذه الأوضاع من ظلم وفساد، وهو دافع له بعض المبررات. كذلك فإن أتباع هذه الحركات العقائدية جميعها قد يكونون أجدر بالاحترام من المنافقين الذين يسيرون في ركب كل حكومة ومن المعارضين الذين يعارضون من أجل المعارضة أو الشهرة فقط. وأخيراً فإننا لا ننكر أن التعميم الذي نصف به هذه الحركات كلها لا ينطبق على أفراد قد ينتمون فكرياً إلى هذا الاتجاه أو ذاك أو يتعاطفون مع أحد الإتجاهين، لكنهم يتحلّون مع ذلك بالتوازن والاعتدال في حكمهم على الأمور.

لكن المشكلة تكمن في التحليل الساذج الذي يؤدي إلى الاقتناع، بل الإيمان، بحلول ليس من شأنها إحداث تغيير نحو الأفضل بل من شأنها على الأغلب تحقيق المزيد من التخلف والمزيد من الظلم، مع تعريض المجتمع والدولة لمخاطر جديدة في الداخل والخارج هما في غنى عنها، والزجّ بهما في تجارب من شأنها تعطيل حركة التقدم التي هي بطيئة أصلاً.

ولقد سمّينا هذه الحركات جميعاً الأسماء السلبية التي ذكرناها باعتبار ما ترتّب عليها في الدول التي سادت فيها رغم كل النوايا الطيبة والشعارات الرنانة. فالمعروف أن أتباع هذه الحركات لا يقبلون التسامح مع من يسير على غير هواهم. فالمعارضون «كفار» أو «ضالون» عند أنصار الحركات التي تسمى نفسها إسلامية و«خونة» أو «عملاء» عند أنصار الحركات الشمولية الأخرى. وقد عومل هؤلاء المعارضون معاملة المجرمين العتاة في كل الدول التي وصلت فيها هذه الحركات جميعاً إلى الحكم. كما أن الدول القليلة التي غلب فيها الاتجاه الارتدادي تعاني بشدة من التدهور الاقتصادي فضلاً عن أنها جميعا خاضت أو تخوض معارك عاتية لم يكُتب لها فيها نصر ؛ بل إن أكثرها حروب أهلية مزّقت شعوبها. ولمن يتشكك في ذلك أن ينظر إلى أحوال البلاد التي تحكمها جماعات ثورية تسمى نفسها إسلامية وهي ليست بعيدة عن مصر. أما الدول الكثيرة التي غلبت فيها الاتجاهات الشمولية بأنواعها فقد أثبت انهيار كثير من أنظمتها في السنين الأخيرة أن مظاهر التقدم التي حققتها كانت تخفي عوامل كثيرة من الفشل ما لبثت أن تضافرت على تقويضها واحدةً بعد الأخرى في غضون شهور قليلة. ورغم السياسات التي وضعت باسم حماية الفقراء في هذه الدوّل فقد كان الفقراء أكثر من عانى من ورائها ولازالوا يعانون من جراء الإصلاحات الضرورية بعد انهيار هذه الأنظمة.

وواضح من هذه التجارب أنه لا خير لمصر إلا في السير إلى الأمام، ليس فقط لأن هذا الاتجاه، دون الاتجاهين الآخرين، كفيل بتحقيق النمو الاقتصادي والتقدم الاجتماعي والسلام مع الدول الأخرى، ولكن أيضا لأنه وحده يضمن الحفاظ على حقوق المواطنين بمن فيهم أصحاب الاتجاهات المغايرة الذين لا يطالبون بالحرية بل ولا يعترفون بها إلا وهم في المعارضة.

ولا ينبغي أن يخدعنا استخدام أنصار «السير إلى الخلف» للشعارات الدينية، فإنما معركتهم هي معركة سياسية في الأساس. وما أفاد الحكومات التي حاولت استرضاءهم أو احتواءهم، سواءً بالتأكيد على توجهها الديني أو - كما حدث في عهد النميري بالسودان- بتطبيق الشريعة على النحو الذي طالبوا به، ما أفاد هذه الحكومات سوى تقوية شوكتهم أو التمهيد لهم للاستيلاء على مقاليد الحكم تحقيقاً لهدفهم الأساسي.

•• انتصار الدولة الحديثة :

وإذا استبعدنا «الحركات الواقفة» لضعفها وهوانها في الوقت الحاضر، فإن الفارق الرئيسي بين أصحاب «السير إلى الأمام» وأصحاب «السير إلى الخلف»، أو إن شئت بين أنصار المستقبل وأتباع الماضي، أي بين الاتجاه التقدمي والاتجاه الارتدادي، هو في النهاية فارق بين دولة يحكمها القانون طبقاً لأصول دستورية حديثة يعرف الناس تفاصيلها وطريقة تعديلها وضمانات تطبيقها، ودولة يحكمها الحاكم وبطانته تحت إدعاء «الحاكمية لله»، وينتهى الأمر فيها إلى تطبيق مشيئة الحاكم المطلق بحجة أنها مشيئة الله جلّ شأنه. وهذا الخلاف ليس جديداً وقد عرفته الأمم غير الإسلامية من قبل وخاضت من أجله حروباً طويلة منذ قرون عديدة. وقد انتهت هذه الحروب بانتصار الدولة المدنية في تلك المجتمعات، أي دولة القانون التي تخضع فيها السلطة الإدارية لإصدارات السلطة التشريعية، وتخضع فيها الاثنتان لرقابة السلطة القضائية. هذه الدولة الحديثة تختلف تماماً عن دولة تخضع السلطة العليا فيها «للوالي الفقيه» أو «للمرشد الإسلامي» الذي ليست هناك سلطة دنيوية أعلى منه، والذي يحتكر الحقيقة بادعاء أنها الدين كما يفسّره، دون أجهزة توضح إن كان هو نفسه قد أخلّ بالشريعة، بل يصبح هو في الواقع مصدر الشريعة مع الادعاء دائماً بأنه ليس سوى الصوت المعبّر عن شرع الله والمجتهد طبقا لأصول الفقه.

لا نشك في أن الدولة الحديثة سوف تنتصر في نهاية المطاف في المجتمعات الإسلامية أيضاً دون أن تفقد هذه المجتمعات دينها الحنيف. لكن المسئولية العظمى تقتضي أن يتم هذا الانتصار من غير أن يتحمل المسلمون الدمار أو يخوضون الحروب التي خاضتها الشعوب الأخرى ثمنا لانتصار الدولة الحديثة. والذين يتوهمون غير ذلك «تيمُّنا» بما حدث في دول مجاورة إنما يراهنون على الجواد الخاسر في النهاية ويسهمون بقصد أو بغير قصد في تحقيق أوضاع الصراع الدموي الذي عانت وتعاني منه هذه الدول المجاورة دون نفع حقيقي لشعوبها. ولن ينفع هؤلاء تكاثرهم في الوقت الحاضر الذي يعود في المقام الأول إلى عجز الأحزاب القائمة عن تقديم بديل مقنع للجماهير في الوقت الذي سادت فيه عوامل كثيرة فرضت نفسها على الأوضاع في مصر. من ذلك ما

أصاب الناس من إحباط بعد هزائم متوالية في العلاقة مع الغرب ومع إسرائيل، مما جعلهم يفتشون عن الحقيقة في ماضيهم ويهربون من حاضرهم. ومن ذلك كما ذكرنا أنظمة الإعلام والتعليم التي تتسم في معظمها بالمحافظة على القديم وبتملق العواطف الدينية للناس والتأكيد على التعاليم الموروثة دون محاولة جادة لتطويرها، مع غيبة المعرفة من جانب عامة الناس بما يحدث في العالم ككل. ومن تلك العوامل تأثر الكثيرين بأنماط الحياة في الجزيرة العربية التي وفدت إليها أعداد كبيرة من المصريين سعياً وراء الكسب وعادت منها بسلوكيات كانت قد تخطتها الحياة الحضرية في مصر وبقدرة مالية تدعّم هذه السلوكيات التي اتفقت أيضاً مع سلوكيات الأعداد الكبيرة التي تتدفق من القرى إلى المدن باستمرار. وإن كانت قد قامت دولة لأصحاب هذا الاتجاه الارتدادي في أماكن ليست بعيدة عن مصر، بل وفي بعض النجوع المصرية، فإنما هي دولة زائلة بعد زمن يطول أو يقصر لأنها ببساطة دولة معادية للتطور الطبيعي للأمور، وتبعا لذلك معادية للتاريخ.

والطريف أنه عندما ساد الدفاع عن مبدأ سيادة القانون في الممالك الأوروبية في القرنين الثاني عشر والثالث عشر ذهب فقهاء ذلك الزمان، الذي سادت فيه الأفكار الدينية أيضا، إلى القول بأن القانون يسود فوق رغبة الحكام لأنه يأتي من عند الله، أي لأن «الله مصدر جميع القوانين» والتي، لهذا السبب، يتقيد بها الملك نفسه. أي أن هؤلاء الفقهاء الغربيين القدامى استخدموا الدين للدفاع عن مبدأ سيادة القانون الوضعي بدلاً من أن يستخدموه كما يفعل كثيرون من أصحاب «السير إلى الخلف» الآن، للخروج على القانون تحت شعارات براقة وزائفة.

ويلجأ أصحاب «السير إلى الخلف» إلى اتهام أصحاب «السير إلى الأمام» بأنهم «علمانيون». وهم يستخدمون هذا اللفظ بمعنى يختلف عن المعنى المتعارف عليه للفظ «علمانيون» في اللغات الأخرى. والحقيقة أن أكثر أصحاب الاتجاه التقدمي هم كما قلنا مؤمنون يعتزّون بدينهم، لكن أكثر المسلمين منهم يرون ضرورة التفرقة بين العبادات من جهة والمعاملات والجرائم من جهة أخرى. ويرى هؤلاء أن فهمنا للأحكام التي جاءت في القرآن الكريم بشأن المعاملات والجرائم ينبغي أن يراعي فيه ما يقتضيه اختلاف

الظروف والأزمنة، وأنهُ مع تغيّر الأوضاع وتغيّر المخاطبين بالأحكام ينبغي البحث في مقاصد القرآن والسنة والتيقّن من جوهر الشريعة وروحها، وابتداع الحلول المناسبة الآن في ضوء هذه المقاصد وهذا الجوهر وهذه الروح، مستهدفين دائماً رخاء الناس والحكم بينهم بالعدل. وهم يرفضون التقيّد بالتفاصيل لمجرد أنها ذكرت من فقهاء أجلاء في الماضي، ويحتجون على الذين يحبّذون «السير إلى الخلف» بأنهم لو اتبعوا اتجاه هؤلاء إلى حدوده المنطقية فإنه سوف يلزم القول الآن بضرورة إعادة نظام الرق مع الاكتفاء بالتوصية بعتق الرقبة حسبما جاء في الأحكام في عهد الرسول عليه الصلاة والسلام وفي عهد الصحابة ولفترة طويلة بعد ذلك. وهذا قول لا يقره منصف للإسلام يعرف أهدافه الحقيقية ويقدر ظروف القرن السابع الميلادي وأحوال الجزيرة العربية فيه وما أصاب هذه الظروف والأحوال من اختلاف منذ ذلك الحين. ويتساءل أصحاب «السير إلى الأمام»: ما بالنا إذا كنا نقبل بغير جدل تعديل الحكم في مسألة الرق، لأن مقاصد الإسلام تقتضي هذا التعديل، نتخاذل في مسائل أخرى أقل أهميةً؟

ولماذا لا نجعل أحكام القانون الوضعي تستجيب لحاجات الحاضر والمستقبل وتستهدي دائماً بمقاصد الإسلام في المساواة والرخاء والعدل والتكافل الاجتماعي مع إعطاء هذه المبادئ من التفاصيل ما يتفق وحياتنا المعاصرة وما بها من تعقيدات، وإن اختلفت عمّا ساد في الماضي؟ ولماذا لا يتخذ المسئولون موقفا واضحا في هذا الأمر بدلاً من التناقض طوال الوقت بين تجاهل بعض أحكام الشريعة كما عُرفت في الماضي، في الأحوال التي تقتضي ذلك أسباب عملية واضحة، وترديدهم مع ذلك ما يرضي أصحاب «السير إلى الخلف»، بل وتسخير أجهزة الإعلام لخدمة اتجاه هؤلاء وهو المضاد لما تفعله الحكومة نفسها؟!

لا يطلب أصحاب الإتجاه التقدمي من أحد أن يخرج عن الدين الذي لا يأتيه الباطل من بين يديه ولا من خلفه، والذي كان له دائماً دور أساسي في المجتمع المصري بالذات. إنما المطلوب أن يتطور فهمنا لما يتطلبّه الدين في أمور الحكم والقانون. ولن يتم هذا الأمر طالما سادت النظرة الضيّقة في التفسير التي تتجاهل حاجات المجتمع الحديث وظروف العيش في العالم المعاصر، وطالما احتبسنا تفكيرنا في إطار ما قاله الأولّون

ورفضنا التطلع إلى المستقبل الواسع أمامنا وما ينبغي أن ننشده فيه من تقدم. والغريب أن تسود أفكار كهذه وتعاليم الإسلام تدعو صراحة الى التدبير والتفكير والتجديد، كما أن أئمته العظام ينهون عن التقليد. لكننا نرى بين من يسمون أنفسهم اليوم إسلاميين مَن يريدون إعادة الأوضاع إلى ما كانت عليه في العصر الأول للإسلام أو في عصور سابقة عليه، خاصة فيما يتعلق بدور المرأة وزيها وسلوكها. تشدداً منهم بأن الإسلام دين ودولة، وتجاهلاً لقول الرسول عليه الصلاة والسلام «أنتم أعلم بشئون دنياكم».

وليست إعادة النظر فيما يتطلبه الشريعة من المسلم المعاصر بالأمر الصعب لو توافر على ذلك علماء يجمعون بين العلم بشئون الدين ومتطلبات التقدم في مجتمع عصري، ويميلون في تفكيرهم إلى التجديد وليس مجرد المحافظة على القديم. بل إن من علماء الأزهر الشريف كثيرين ممن تتوافر فيهم هذه الصفات وإن كان أكثرهم لا يجهرون بما يعرفوه تفادياً للمشاكل. مع أن من حق هؤلاء وواجبهم، كما هو من واجب غير الأزهريين ممن يهمهم مستقبل الإسلام والمسلمين، أن يطالبوا ويعملوا باستمرار على رفع التناقض بين حياة المسلم ومعتقداته والتقريب بين فهم حديث لأحكام الشريعة وما يتطلبه القانون الوضعي، محافظة على السلام الاجتماعي والنفسي للمسلمين، بل ومحافظة علي الإسلام الذي يتهدده أكثر شئ أن يصبح رهينة لجماعات تريد أن تبقيه في إطار من التفسيرات الرجعية حفاظاً علي مصالحها، وإن ترتب على ذلك حرمان المسلمين من الحرية والتقدم واستعداء من لا يعرف الإسلام عليه.

ويقتضى التطوير المرغوب لفهمنا لأحكام الدين أن يتوافر عليه معهد جديد يجمع عدداً من المفكرين الإسلاميين ذوي النظرة الرحبة المتحررة ويكون بمثابة المدرسة التي تقود اتجاها جديدا يكفي الإسلام شر المتشددين من أبنائه ويحفظ للإسلام روحه التقدمية التي جعلت منه حضارة عظمى لقرون طويلة.

* * *

•• خـاتمة :

قد يقول الكثيرون لأنفسهم، بمن فيهم أعلام الحزب الحاكم، إنهم يفضلون السير إلى الأمام، وقد يشعرون بالتعاطف مع كل أو بعض ما يقتضيه هذا الإتجاه كما شرحناه، لكنهم يتخاذلون عن اتخاذ موقف واضح من الخيارات المتاحة. وقد يرفعون شعارات متضاربة تثير الكثير من الارتباك كما أن الناس قد لا تصدقهم حتى وإن كانوا صادقين، ربما لأنها سئمت مقولاتهم التي تتغير مع بقاء أصحابها في مواقعهم، وربما لأن من يفكرون في المجتمع قد أصابهم داء اللامبالاة ولم يعودوا يصدقون أي شئ. وليس من شأن المصداقية أن تحدث إلا إذ رأي الناس بأعينهم تغييراً حقيقياً يحرك العقلية التي تتحكم في الحكومة وأجهزتها وينطلق بها من الإطار الموروث إلى آفاق العالم المفتوح - تغييرا يفرض نفسه على أرض الواقع السياسي في مصر ويبشر بأمل كبير في المستقبل. هذا التغيير الأساسي يقتضى في الحقيقة عملية إحياء وطني شاملة تثير الحماس لدى الجموع التي سيطرت عليها اللامبالاة لفترة طويلة، وهى أسوأ ما يصيب الشعوب في مراحل تطورها.

ومن الممكن، بل من المرغوب فيه، أن يقوم الحزب الحاكم بقيادة هذه العملية الشاملة إذا توافرت شروط معينة لدى المسئولين فيه؛ إذ لا يمكن لأي حزب أن يقوم بهذه العملية إلا إذا توافرت لدى قيادته بصيرة واضحة بخطر الاستمرار في تجاهل ما تنطوي عليه الأوضاع الحالية، ورغبة جادة في التجديد، وقدرة على التغيير في الأشخاص والأفكار، بما يشيع ثقة ومصداقية لدى الناس عامةً، فهذه الثقة والمصداقية لا ينبغي أن تستمد من السلطة وما تقوم عليه من ثواب وعقاب بقدر ما تستند إلى الاقتناع بالمبادرات الجديدة.

ونحن نعرف أن القيادة لا تعوزها المعرفة، ونعرف التعقيدات التي تدعوها للتأني وموازنة الاعتبارات المختلفة. ونعرف أن الحكومة لا تزال إلى حد ما أسيرة الشعارات التي رفعتها حكومات سابقة لفترة طويلة وعرضة للضغوط التي لا تنتهي من أصحاب المصالح والمطامع المختلفة. لكننا نأمل مع ذلك أن تتوافر لدى القيادات الشروط التي ذكرناها وندعو الله أن يوفقهم حتى يتم التقدم في تدرج معقول وبأقل التكاليف السياسية الممكنة.

أما إن عجز الحزب الحاكم عن القيام بمسئوليته في هذا الشأن، فإن مستقبل هذا الوطن والمرحلة الحرجة التي تمر بها المنطقة كلها يدعوان المصريين إلى تجمع جديد يجمع بين العناصر المتحررة والنظيفة في كل الأحزاب القائمة، والعناصر العاقلة في الحركات السياسية الأخرى، وغيرهم من الرجال والنساء الذين يتطلعون إلى مستقبل أفضل. ومن شأن هذا التجمع أن يتوافر على نظرة رحبة لمستقبل مصر وأن يعمل في جو من الإخلاص والتسامح ليعطي مصر هذا الأمل الكبير الذي تستحقه بقدر ما تحتاج إليه، وينقذها من مصير مظلم إذا تقاعس شعبها عن السير إلى الأمام في مهمة تاريخية للتجديد والإحياء، أو إن ظلّ شعبها متردداً على مفترق الطرق لا يعرف أيها يختار، أو إن سقط نتيجة تراكم الأخطاء وانتفاء البديل السياسي الأفضل في طريق «السير إلى الخلف» مع ما فيه من مخاطر ودمار.

ولا يسعنى في نهاية هذا المقال إلا أن أقول إن الإنسان، أيَّ إنسان، لديه القدرة على الإصلاح كما أن لديه القدرة على القعود والجمود، إن لم يكن على الإفساد. وبسبب قدرته علي الإصلاح فإن من الممكن دائماً تحقيق أوضاع أكثر عدلاً وأكثر رخاءً. أما قدرته علي القعود والجمود فإنها تجعل من الضروري العمل علي تحقيق الإصلاح المنشود دون تردد أو تأخير، حتى لا نزداد فقراً وتخلفاً إذا تركنا للقدرة السالبة فرصة السيطرة على قدرتنا الخلاقة من أجل المستقبل .





إعادة تنظيم جهاز الدولة

إعادة تنظيم جهاز الدولة

•• الإعداد للتغيير وتحديد هدفه وخطوات تنفيذه :

قبيل الاستفتاء على الولاية الثالثة للرئيس مبارك أسهبت وسائل الإعلام في حديثها حول تغيير هام منتظر، ليس فقط في وجوه كبار المسئولين وإنما أيضاً في السياسات والنظم المعمول بها. وقد أكد الرئيس نفسه بعد إعادة انتخابه مباشرة ضرورة التغيير الكبير بقوله في الخطاب الذي أعقب حلف اليمين:

« أنني لا أحمل فقط برنامجاً جديداً، لكنني أحمل عزماً أكيداً على ضرورة إحداث تغيير شامل في نظم الأداء المصرية، كي تكون أكثر استجابة لمطالب شعبنا الذي مازال يشكو من بطء القرار وتدنّي بعض الخدمات وغياب الحساب، فضلاً عن ضعف التنسيق والتكامل بين أطراف العمل المشترك. ولن يتحقق هذا التغيير بغير دماء جديدة تجدد طاقات العمل الحزبي والتنفيذي، تمدهما بخبرات أكثر قدرة على الابتكار والمبادرة وأكثر حماساً لمطالب الإصلاح الاقتصادي والسياسي وأكثر إدراكاً للدور المتزايد للعلم والمعرفة في إدارة مرافق الحكم والخدمات.. »

غير أن تغييرا بهذه الأبعاد لم يكن من الممكن أن ينعكس في الواقع على تشكيل الحكومة الجديدة في أواخر عام ١٩٩٣. ويرجع ذلك إلى أسباب عديدة أبسطها أنه لا يمكن إحداث مثل هذا التغيير الشامل بين ليلة وضحاها أي في الوقت القصير الذي تم فيه تشكيل الحكومة. كما أنه لم يسبق ذلك إعداد التصور الشامل لدور الدولة وشكل الحكومة في ظل التغيير الذي كَثُر الحديث عنه دون أن يتم الإعداد له أو تحديد أهدافه وخطوات تنفيذه. لذلك فقد جاءت الحكومة الجديدة ببعض الوجوه الجديدة وبتغييرات طفيفة في تشكيل الوزارات ولكنها لم تأت بالتغيير الكبير الذي انتظره الناس بعد ما سمعوه من حديث ولم يكن من الواقعي حدوثه في الظروف السائدة.

ويعرف الدارسون لعمليات الإصلاح في الدول لمختلفة أنه لا يكفي أن يكون هناك برنامج واضح للإصلاح تلتزم به القيادة وتنجح في إقناع أغلبية الناس بجدواه، وإنما ينبغي أيضاً أن يكون جهاز الدولة قادراً على تطبيق هذا البرنامج وتحقيق نتائجه بما

يتميز به من قدرة فنية وإدارية والتزام بأهداف الإصلاح وأمانة في الأداء. وعلى ذلك فإن التصوّر العام لمستقبل الدولة في إطار برنامج الإصلاح يحتاج إلى تصور محدد لإعادة بناء الجهاز التنفيذي المسئول عن تحقيق هذا المستقبل، والذي بغيره يفقد هرم الإصلاح القاعدة التكنوقراطية اللازمة لبقائه.

كذلك يعرف المتابعون للرأي العام في مصر، سواء في ذلك رأي المثقفين أو رأي رجل الشارع، أن هناك رغبة عامة في التغيير. ولا يعود ذلك لمجرد الرغبة في التغيير، كما أنه ليس بالضرورة انتقاصاً من شأن الوزارة الحالية ورئيسها الذي يُشهد له بالحنكة والتواضع وبُعد النظر(*). وإنما تعود هذه الرغبة إلى اقتناعٍ بضرورة التخلص من الشعور العام باللامبالاة ومن الوقع البطئ لحركة الحكومة، وإلى التطلع إلى أفكار جديدة ووجوه جديدة تشيع الأمل في مستقبل أفضل، خاصةً بين الشباب الذي يعمُّ في كثير من أوساطه يأسٌ من الأوضاع الحاضرة ورفضٌ للبدائل المتاحة. وقد زاد من هذه الرغبة العامة الشعور بأن العالم في معظمه يتقدم إلى الأمام بخطوات سريعة، بينما معدل التغيير عندنا يتحرك ببطءٍ شديد.

ومن المعروف أنه إذا سادت رغبة عامة في التغيير في مجتمع ما، فإن من الأفضل كثيراً أن يقوم القائد بإدارة التغيير بنفسه، أي أن يستبق الأحداث ليتحكم فيها. فالبديل لذلك هو أن ينتظر القائد مع غيره تغييراً لا يكون له دور مسبق فيه، وقد يتسم هذا التغيير بالعنف أو يصبح عرضة للسلب من جانب جماعات صغيرة يمكّنها الفراغ السياسي من الوصول إلى الحكم واستلاب السلطة .

وإذا كان من غير الممكن أن يتم تغيير أساسي في قمة الجهاز التنفيذي، دع عنك في الجوانب الأخرى ، في الوقت القصير الذي تم فيه تشكيل الحكومة في أواخر عام ١٩٩٣ ، وأعلن بدلا من ذلك أن هذه الحكومة سوف تستمر إلى أن يتم تنفيذ المرحلة الثانية للإصلاح الاقتصادي ، فإن من المفيد للغاية الاستفادة من الفترة التي تستكمل فيها الحكومة مهمتها للتفكير في التغيير الواجب بعد ذلك ولإعداد وسائل تنفيذ هذا التغيير.

(*) الإشارة في المتن إلى رئيس الوزراء السابق الأستاذ الدكتور عاطف صدقي ، وقد تم تغيير رئيس الوزراء في أواخر عام ١٩٩٦ بتعيين نائب أول رئيس الوزراء ووزير التخطيط رئيساً لمجلس للوزراء .

وتخطيء الدولة إذا صدقت وسائل الإعلام المملوكة لها أو من يحترفون كتابة البيانات الرسمية وتوهمت أنه ليس في الإمكان أبدع مما كان أو أن السطح الهادىء لا يخفي تحته توترات لا ينبغي تركها حتى يصيبها الإنفجار؛ بل إن الأفضل كثيرا أن ترى الدولة أهمية التغيير، كما رأى ذلك الرئيس مبارك في خطابه السابق الإشارة إليه، وأن تعمل دون تردد على التخطيط السليم له .

ويزيد من ضرورة التخطيط للتغيير ما ساد مصر في السنوات الماضية من شعور بأن تسيباً عاماً قد حل في إدارة الأمور، قد يكون من أسبابه الشعوربأن أعضاء الحكومة السابقة لم يمثلوا دائما بنياناً متماسكا ومنسجما يعبّر عن سياسة واحدة ويضطلع بتنفيذها بحماس.. وقد يكون من أسبابه أيضاً الفراغ في الأجهزة الحكومية بين الصف الأول من المسئولين والأعداد الضخمة من الموظفين غير المؤهلين جيداً لأداء عملهم وغير الملتزمين في هذا الأداء. كما قد يكون من أسبابه الشعور بأن القواعد كثيرا ما تطبق فقط على من ليس لهم نفوذ أو من لا يدفعون. والنتيجة الحتمية لذلك كله هو انتشار الفساد أو انتشار الشعور بوجوده حتى إن لم يكن موجودا بالفعل.

وبالرغم من الإصلاحات الاقتصادية التي قامت بها الحكومة وخاصة منذ عام ١٩٩١. فهناك شعور في الداخل والخارج بأن أكثر هذه الإصلاحات تمت بناء على ضغوط خارجية (خاصة من المؤسسات المالية الدولية). وهناك تخوّف من جانب من يبتغون المزيد من الإصلاح ألا تستمر الإصلاحات إذا ارتفعت هذه الضغوط، خاصة وأنهم يعرفون أن الإصلاح لا يدوم ولا يؤتي ثماره كاملة إلا إذا صدر عن اقتناع عام بين القائمين على تنفيذه .

. ولا يهم كثيراً إن كانت هذه المشاعر كلها أو بعضها تستند إلى أساس من الواقع؛ المهم أنها موجودة وأنه لا يجوز تركها تشيع بصورة أوسع. والأهم من ذلك هو تهيئة الظروف لتغييرات موضوعية في أرض الواقع يتبين الناس عائدها الإيجابي وفوائدها بالنسبة لهم كما يقبلون ما قد تستدعيه من تضحيات في الزمن القصير، حتى تنعكس هذه التغييرات بعد ذلك في مشاعر عامة جديدة وسلوك مختلف للأفراد والجماعات .

ويزيد من أهمية العمل على إحداث هذه التغييرات الموضوعية حالة الكساد الاقتصادي التي سادت مصر (والعالم في معظمه) في السنوات الأخيرة، وما يعانيه المناخ السياسي والاجتماعي من توتر بسبب المحاولات الإرهابية وانتشار التيارات الارتدادية، مع استمرار المعدل العالي للزيادة السكانية، ومع استمرار نظام التعليم الذي

يفرز كل سنة أعداداً هائلة من خريجي التعليم المتوسط والعالي بصرف النظر عن حاجة سوق العمل اليهم ودون اكتسابهم لمهارات تمكّنهم بسهولة من العمل في الداخل أو الخارج. وقد صاحب هذه التطورات وتأثر بها بقاء معدل النمو في مصر على مستوي منخفض جداً حيث لم تحدث بعد طفرة في الاستثمارات الخاصة(*) في الوقت الذي انكمش فيه حجم الاستثمارات العامة بصورة كبيرة كضرورة إقتضاها الحد من العجز في الموازنة العامة للدولة. وترتب على ذلك كله زيادة معدلات البطالة خاصة بين الخريجين وهو أمر من شأنه استمرار الكساد الاقتصادي وتفاقم التوتر الاجتماعي والسياسي .

في هذه الظروف يصبح الهمّ الأول هو كسر هذه الحلقة المفرغة وتوفير مناخ جديد لتشجيع الإستثمار وخلق فرص العمل والقضاء تدريجياً على منابع التوتر بحيث يحل محلها الشعور بالاستقرار والثقة في الأوضاع القائمة. وتتمثل نقطة البدء في هذه المهمة في الاتفاق على الهدف الأساسي الذي تستهدي به عملية التغيير والتجديد وهو هدف يمكن تحديدّه ببساطة في تنمية المجتمع المصري ورفع مستوى المعيشة فيه بجوانبه المادية والبيئية والثقافية، حتى تنهض مصر من جديد على أساس أخلاقي رصين وبمقومات اقتصادية واجتماعية صلبة، تحول أيضاً دون تهميش دورها في المنطقة والعالم.

وبافتراض وجود برنامج شامل تضعه الدولة للتوصل الى هذا الهدف فإن أول خطوة في سبيل تحقيقه هي تغيير الأنظمة والقواعد التي تتحكم في إدارة الدولة بما في ذلك إدارة الاقتصاد الوطني وفق سياسات مستقرة يتضح منها للجميع اتجاهات الدولة في المجالات المختلفة وحدود الدور الذي تقوم به والمسئوليات التي ينتظر منها الاضطلاع بها والتي لا ينبغي تحميلها بأكثر منها. ويقتضي ذلك إقامة الجهاز الكفء والنزيه الذي يقوم بعملية التغيير نفسها ثم يتحمل مسئولية الإشراف على تطبيق القواعد الجديدة بصورة موضوعية تضمن تحقيق السياسات لنتائجها المرجُوّة .

بل إن العمل على إنشاء وتطوير مثل هذا الجهاز الكفء والنزيه هو جزء أساسي من عملية الإصلاح المتواصل في جميع الدول حتى في أكثرها تقدما. وقد أعطته الدول

(*) بدأ هذا الوضع في التغيير مع استجابة القطاع الخاص المصري والأجنبي إلى ما تم من إصلاحات اقتصادية ومع التوسع التدريجي في نقل ملكية أسهم شركات القطاع العام إلى القطاع الخاص اعتباراً من عام ١٩٩٧ . وكان قد تم قبل ذلك ، في الفترة من ١٩٩١ إلى ١٩٩٦ (ست سنوات) ، تخصيصية ٣١ شركة قطاع عام كليًا أو جزئيًا (من أصل ٣١٤ شركة) منها ١٥ شركة عن طريق طرح الأسهم للإكتتاب العام و ١٠ بالتمليك للعاملين و ٦ لمستثمرين رئيسيين - إلى جانب تصفية ١١ شركة . وقد استمر الاتجاه بوقع أسرع منذ نهاية ١٩٩٦ حتى أصبح عدد الشركات المخصصة يزيد على ١٠٠ شركة في بداية ١٩٩٩ .

المتقدمة أهمية عظمى وكلفت به لجاناً على أعلى مستوى، كما حدث مؤخراً في اللجنة التي رأسها نائب رئيس الجمهورية في الولايات المتحدة لمراجعة أنظمة الدولة والتي صدرت عنها توصيات مهمة تأخذ الآن طريقها إلى التنفيذ.

ويعتبر التغيير في الأنظمة والقواعد وفي الأجهزة المسئولة عن وضعها وتطبيقها ضرورةً لنجاح أي تغيير في الأشخاص. ومن هنا تأتي أهمية البحث في الاقتراحات العملية التي قد تفيد في تحقيق ذلك علما بأن أيّ تغيير لا فائدة منه في النهاية إذا لم يصل إلى روح الناس أي إلى اقتناعهم بأنه تغيير حقيقي. أما تغيير الأشخاص مع بقاء السياسات على حالها ونظام العمل على حاله وعملية اتخاذ القرارات على حالها، فهو مضيعة للوقت وسيظل تأثيره محدوداً مهما كانت مؤهلات الأشخاص الجدد وكفاءتهم.

وطبيعي أن تغيير الأنظمة والقواعد وإقامة الجهاز الكفء والنزيه يحتاجان إلى كثير من التفكير والتدبير، وإذا لم يستكمل التخطيط لهما في فترة معقولة فسوف تواجه مصر عند التغيير التالي في تشكيل الحكومة الموقف نفسه الذي واجهته في أواخر ١٩٩٣، حيث يتوقع الناس التغيير الحقيقي الذي لا يمكن أن يحدث مع ذلك لأن أحداً لم يفكر فيه مسبقاً ولم يخطط له من قبل. عندئذ تتراكم أسباب اليأس وتتفاقم حدة التوتر عندما يرى الناس أمامهم الأنظمة نفسها والشعارات نفسها بل والوجوه نفسها رغم الحديث المعاد عن ضرورة التغيير.

•• تشكيل الحكومة (قمة الجهاز التنفيذي):

يقتضي تغيير الأنظمة بدايةً إعادة النظر في قمة الجهاز الحكومي للتأكد من أن التنظيم المتبع هو تنظيم رشيد من شأنه تحقيق الكفاءة المطلوبة دون تشتيت للجهود أو إسراف في النفقات. وليست هناك صيغة سحرية للتنظيم الأمثل . المطلوب أن يتوافر على دراسة التغييرات المرغوب فيها جهاز صغير يحسن أن يتم تشكيلة من مجموعة من الخبراء الذين تتوافر فيهم القدرة والإدراك اللازمين وأن يتبع رئيس الجمهورية مباشرة. وينبغي أن تتاح لأعضاء هذا الجهاز العمل لفترة كافية والقدرة على الإستعانة بالكفاءات اللازمة سواء من الجهاز الحكومي أو من خارجه . ويقدم هذا الجهاز بعد ذلك عدداً من التصورات حول التنظيم المقترح يمكن المقارنة بينها لاختيار الأنسب بعد دراسة متأنية لمزايا وعيوب كل تصور.

وما أقُدّمه بعد ذلك هنا هو تصور من جانبي لما يجدر التفكير فيه في المرحلة القادمة، لا أستطيع أن أدّعي أنه الأنسب بالضرورة ،ولكني أعتقد أنه ربما يحقق مزايا كثيرة وتحسناً كبيراً بالمقارنة بالأوضاع الحالية.

كثيراً ما ينسب إلى الجهاز الحكومي في مصر سوء التنظيم وتضارب الاختصاصات وبطء الحركة وكثرة الاجراءات والقيود. لذلك فإن أهم العناصر المطلوبة في أي تشكيل جديد للحكومة هو أن يأتي بنخبة صغيرة العدد، رفيعة المستوى، ومنسجمة فكريا، لإدارة شئون الدولة تحت التوجيه العام لرئيس الجمهورية الذي يحسن أن يتولى أيضاً رياسة الوزارة بنفسه في بداية فترة التغيير حتى يضفي المزيد من الثقة على التنظيم الجديد ويضمن الالتزام من جانب كبار المسئولين بالروح الجديدة في العمل.

ويمكن أن يتحقق ذلك إذا توافر إلى جانب رئيس الوزراء ستة أشخاص يعملون كنواب له ويكون كل واحد منهم مسئولا عن قطاع محدد يساعده فيه عدد من الوزراء. ويشكل هؤلاء النواب الخمسة مع رئيس الوزراء المجموعة المسئولة عن رسم وتنفيذ السياسة العامة للحكومة مما يقتضي أن يجتمعوا أسبوعياً لمناقشة السياسات ومتابعة تنفيذها وإعداد التقارير الدورية حول ذلك لرئيس الدولة.

ويمكن بل ويستحسن أن يجمع كلٌّ نائب لرئيس الوزراء بين هذا المنصب ومنصب وزاري معين في القطاع المكلف به لتفادي الإسراف في المناصب الكبيرة وضمان حسن التنفيذ . وعلى ذلك تتكون الخريطة التنظيمية المقترحة من مستويين (مستوى نواب رئيس الوزراء ومستوى الوزراء) وتكون بين هذين المستويين علاقة عضوية تتمثل في كون كل نائب لرئيس الوزراء وزيراً مسئولا عن وزارة معينة في القطاع المكلف به. ويصاحب ذلك تقليص عدد الوزارات بإدماج بعض الوزارات القائمة في وزارة واحدة تفادياً لتضارب الاختصاصات والتكاليف الناجمة عنه ، مع إلغاء الوزارات التي ليس لها مبرر في دولة ديمقراطية حديثة [1].

(١) مثلاً ينبغي التفكير فيما إذا كانت هناك ضرورة للإبقاء علي وزارة الأوقاف، حيث يقتضي مفهوم الدولة الحديثة ضم أجهزة الدعوة والمساجد لمشيخة الازهر ووضع الجهاز المسئول عن إدارة واستثمار الأوقاف تحت اشراف وزارة المالية أو جعله جهازا مستقلاً. كذلك يثور السؤال حول ما إذا كان من الضروري وجود وزارة للإعلام في دولة ديموقراطية خاصة مع وجود جهاز مستقل للاذاعة والتلفزيون ومع التفكير في أن يعمل المجمع الإعلامي الجديد علي أسس تجارية وإمكانية التفكير في تخصيصية دور الصحف القومية فيما عدا دار واحدة قد تحتفظ بها الحكومة للتعبير عن وجهة نظرها .

وإذا أخذ بهذا التنظيم فمن الممكن أن تتحدد اختصاصات النواب الستة لرئيس الوزراء والوزراء الذين يتبعونهم على النحو التالي :

١ - **نائب لرئيس الوزراء للتنمية الاقتصادية** يتبعه وزير للمالية (الميزانية والضرائب والتخطيط)، ووزير للاقتصاد (بما في ذلك التعاون الاقتصادي الدولي)، ووزير لتنمية القطاع الخاص والتخصيصية (للتأكيد على تشجيع الاستثمارات الخاصة والصادرات والتعجيل بعملية التخصيصية). ويحسن أن يقوم نائب رئيس الوزراء أيضاً بمهمة إحدى هذه الوزارات.

٢ - **نائب لرئيس الوزراء لشئون الإنتاج والخدمات** يتبعه وزير للصناعة والتجارة (يشرف على ما يتبقى من القطاع العام ويكون مسئولا عن السياسة الصناعية وعن التجارة الخارجية والداخلية بما في ذلك التموين)، ووزير للزراعة (يشمل الاختصاصات الحالية لوزارات الزراعة والري واستصلاح الأراضي)، ووزير للإسكان والتعمير، ووزير للمرافق العامة (يشرف على الهيئات العامة والشركات الخاصة التي تكلف بتقديم خدمات عامة، بما في ذلك المواصلات والاتصالات والكهرباء والماء والطرق والكباري والصرف الصحي). ويمكن أن يقوم هذا النائب بمهمة إحدى هذه الوزارات.

٣ - **نائب لرئيس الوزراء للتنمية البشرية** ويتبعه وزير للتعليم (بما في ذلك التعليم العالي والثقافة) ووزير للصحة، ووزير للسكان والقوى العاملة، ووزير للشئون الاجتماعية والتأمينات، وإذا رؤي الاحتفاظ بوزارة الإعلام فيمكن إضافة وزارة للإعلام والثقافة. ويكون النائب مسئولا عن إحدى هذه الوزارات.

٤ - **نائب لرئيس الوزراء للشئون الخارجية** يكون أيضاً وزير الخارجية ويتبعه وزير السياحة.

٥ - **نائب لرئيس الوزراء للشئون الداخلية** يكون هو وزير الداخلية ويتبعه أيضاً وزير الحكم المحلي.

٦ - **نائب لرئيس الوزراء للدفاع** يكون أيضاً وزير الدفاع ويتبعه وزير الانتاج الحربي إذا أثبتت الدراسات جدوى استمرار وزارة للإنتاج الحربي.

هذا مع التوسع في اختصاصات مجلس القضاء الأعلى تأكيداً لاستقلال القضاء على حساب وزارة العدل التي ترتبط مباشرة برئاسة مجلس الوزراء .

وتتلخص مزايا هذا التنظيم ، الذي يمكن بالطبع أن تختلف تفاصيله إذا إقتضى الأمر (مثلا فيما يتعلق بالوزارات الداخلة في كل فئة) فيما يلي:

(أ) يضع التنظيم المقترح على رأس الجهاز التنفيذي مجموعة صغيرة (رئيس الوزراء ونوابه الستة) ينبغي أن تتوافر لديهم أعلى متطلبات الكفاءة والخبرة والتجربة والقدرة على رسم السياسات العامة. وسوف يحقق العمل المشترك لهذه المجموعة فهما واضحا في قمة الجهاز التنفيذي للمسئوليات المطلوبة، كما يُيسِّر الانسجام في التفكير ويتفق مع مبدأ المسئولية التضامنية وتحقيق التجانس في عمل الحكومة والتنسيق المستمر بين أعمال الوزارات والهيئات العامة المختلفة. ويؤدي تكليف كل من هؤلاء النواب في حالة غياب رئيس الوزراء بمهام رئاسة الوزارة بالوكالة بصورة دورية إلى خلق عدد من الكوادر البديلة لتولي رئاسة الوزراة في المستقبل دون تخوف من الآثار السلبية التي قد تحدث إذا كُلِّف بها شخص لم يسبق له التعرض إطلاقاً لمثل هذه المسئولية الجسيمة.

(ب) يجعل التنظيم المقترح من اختصاص كل نائب لرئيس الوزراء القيام بمهمة إشرافية تتعلق برسم السياسات ومتابعة تنفيذها في القطاع المسئول عنه ويضمن التنسيق الكامل بين الوزارات القليلة التي يربطها بعضها بالبعض اتصال قطاعي وثيق والتي تخضع لإشرافه مما يحقق القضاء على احتمال التضارب في الاختصاصات ويجعل لسياسة كل قطاع مرجعا أعلى واحدا متحدثا عنها في الداخل والخارج[٢]. ويظل كل وزير مسئولا عن تنفيذ السياسة الخاصة بوزارته مع سلطته في اتخاذ قرارات نهائية في هذا الشأن.

(جـ) يترتب على التنظيم المقترح تخفيض عدد الوزارات من أكثر من ثلاثين وزارة إلى أقل من عشرين (بل إلى مالا يجاوز خمسة عشر إذا جمع نواب رئيس الوزراء بين منصبهم هذا ومنصب وزاري معين كما هو مقترح). ويساعد ذلك في التنسيق بين أعمال الوزارات والانضباط في تصرفات الحكومة، كما يستتبع توفير قدر كبير من النفقات ويُيسِّر على أعضاء الحكومة العمل كفريق واحد وهو أمر مهم للغاية.

(٢) يلاحظ مثلاً أن المنظمات الدولية المعنية بالتنمية البشرية، سواء منها المنظمات المالية أو المنظمات المتخصصة في هذا القطاع، تشكو من عدم وجود متحدث واحد عن شئون التنمية البشرية في مصر يمكنها مخاطبته بشأن استراتيجية هذه التنمية ومتطلباتها.

(د) يحدد التنظيم المقترح اختصاص كل وزير بصورة تقضي على احتمال التضارب بين الإختصاصات ، بما يساعد في كفاءة الأداء وتحديد المسئولية . ويعني ذلك بوضوح ألا يكلف وزيران أو أكثر بمسئولية واحدة أو بمسئوليات متشابكة ، أو ، وهو الأسوأ ، أن يطلب من وزير القيام بمسئوليات هى من اختصاص وزير آخر تجاهلاً للأخير لسبب أو لآخر . وحتى لا يترتب على التنظيم المقترح تحويل القرارات الوزارية إلى قرارات لنائب رئيس الوزراء ، يجب أن يكون من اختصاص كل وزير البت بصورة نهائية في الأعمال التنفيذية المتعلقة بوزارته ، في حدود السياسة التي أقرها مجلس الوزراء والموازنة العامة للدولة .

(هـ) يتفق التنظيم المقترح مع السياسة العامة التي نطالب بها والتي تفترض تقليص تدخل الدولة في الأمور التي ينبغي تركها للقطاع الخاص والجمعيات الأهلية وتركيز مسئوليات قمة الجهاز التنفيذي في رسم السياسات العامة وإعداد مشروعات القوانين وإصدار اللوائح التي تكفل أن تتم إدارة المرافق العامة على أسس سليمة مع التأكد من تنفيذ القوانين واللوائح بجدية ونزاهة ومن توفير جو من المنافسة المشروعة للقطاع الخاص يعمل فيه دون احتكار أو تحايل.

(و) يضمن التنظيم المقترح تركيز نصف نواب رئيس الوزراء على عملية التنمية بصورة مباشرة بينما يقوم النصف الآخر بمهمة " الوزارات السيادية " التي ينبغي أن تعمل أيضاً من أجل تيسير عملية التنمية باعتبار أن التنمية الاقتصادية والاجتماعية هي المهمة الأولى للحكومة.

(ز) يُسّهل التنظيم المقترح عملية إعداد جيل ثان من القيادات في جهاز الدولة ، خاصة إذا اعتبرت هذه العملية جزءا من اختصاص نواب رئيس الوزراء والوزراء ، مع أهمية ترك العمل لتنفيذي للوزير المختص .

ويفترض هذا التنظيم أن توسعاً كبيراً سوف يحدث في القطاع الخاص بما في ذلك إمكانية إدارة بعض المرافق العامة لحساب الدولة وفقاً للتنظيمات التي تضعها وزارة المرافق العامة (أو تضعها لجان متخصصة للإشراف على كل قطاع ، تعمل وفقاً لسياسة الحكومة وتمثل فيها الوزارة والقطاع الخاص وجمهور المستهلكين) . كما يفترض هذا التنظيم أن كثيراً من المسئوليات المتعلقة بالمرافق العامة سوف تترك للمحافظات بحيث تقتصر مهمة الوزير المسئول عن المرافق العامة على رسم الخطوط العريضة والإشراف

على الأجهزة التنظيمية وتوفير الخدمات العامة المركزية. كما أن التوسع في برنامج التخصيصية سوف يوفّر كثيرا من وقت وجهد الوزراء المسئولين عن القطاعات الإنتاجية ويترتب عليه تركيز مجهودات الحكومة في تطوير السياسات والقوانين والأنظمة التي تحقق المصلحة العامة في الوقت الذي تساعد فيه على زيادة الإنتاج والإنتاجية، مع التأكد من تطبيق هذه القوانين واللوائح.

وبالطبع فإن وضع تنظيم كهذا موضع التنفيذ سوف يستدعي فترة طويلة من الإعداد يتم فيها حصر الوظائف القائمة والوظائف التي يتعين الاستغناء عنها (أو إضافتها) نتيجة هذا التغيير الكبير ، وأثر ذلك على نظام المرتبات والعلاوات والمعاشات والتأمينات الاجتماعية، الخ. ومن الممكن أن يُعيّن نواب وزير في الوزارات ذات الاختصاصات المتعددة بحيث يشرف كل منهم على اختصاص أو أكثر، ويترتب على ذلك تقليص أعداد وكلاء الوزارة. وسوف يقتضي التنظيم المقترح معاملة « وكيل الوزارة » كمنصب يحمل هذا المعني (وليس كما هو الوضع الآن كدرجة مالية لا علاقة لها بهذا اللقب الكبير). ويكون لكل وزارة تبعا لذلك عدد محدود جداً من وكلاء الوزارة الذين لا يتغيرون بتغير الوزراء والذين يضمنون استمرارية وكفاءة الجهاز الإداري، كما هو الحال في الدول المتقدمة بل وفي معظم الدول الأخرى .

ومن الممكن طبعا أن يتم تطبيق التنظيم المقترح بشيء من التدرج بحيث يتمشى السير فيه مع ما يتحقق من تخصيصية القطاع العام وبقدر ما تتمكن الدولة من تحويل عدد من اختصاصاتها الحالية للهيئات والشركات والجمعيات ، حتى لا يترتب على التنظيم الجديد تسريح أعداد كبيرة من الموظفين الزائدين عن الحاجة قبل توافر قدرة كافية في الاقتصاد ككل على استيعابهم في أعمال بديلة .

•• الأمانة الفنية لمجلس الوزراء (مركز الحكومة) :

من الأهمية بمكان كبير أن تتوافر لدى قمة الجهاز التنفيذي (مجلس الوزراء) نظام رصين للعمل يضمن الربط بين قمة هذا الجهاز والعدد الضخم من وحداته على مستوى الدولة. كما يضمن التجانس بين السياسات المتبعة والتنسيق بين الأجهزة التنفيذية وتزويدها بصورة مستمرة بالمعلومات اللازمة وتمكينها من الحصول على هذه المعلومات بطرق محايدة ووسائل حديثه . ويحسن أن تكلف بهذه المهمة مجموعة على درجة عالية من الكفاءة تمثل الأمانة الفنية لمجلس الوزراء وتتبع رئيس الوزراء مباشرة.

وسواء عمل مجلس الوزراء تحت قيادة رئيس الدولة مباشرة أو تحت قيادة رئيس للمجلس وفق الإرشاد العام لرئيس الدولة، فإن كفاءة العمل تقتضى توافر أمانة فنية على مستوى عال تمثل «مركز الحكومة» قد يرأسها أمين عام لمجلس الوزراء أو وزير لشئون مجلس الوزراء أو رئيس للديوان أو غير ذلك من المسميات . وقد يجمع هذا الجهاز بين خدمة مجلس الوزراء وخدمة رئيس هذا المجلس، أو قد ينشأ إلى جانبه مكتب فنى لرئيس الوزراء . غير أن من المفيد ألا تتعدد المسئوليات لأن العمل الأساسى لهذا الجهاز هو تحقيق التجانس والتنسيق وتوفير ذاكرة مؤسسية لاتخاذ القرارات، وهى أمور لا تتحقق إذا تعدد المسئولون عنها وأصبحوا هم أنفسهم فى حاجة إلى التنسيق والتجانس .

ويختلف دور مثل هذا الجهاز وتشكيله من دولة لأخرى ، إذ يتأثر الاثنان بالضرورة بعدد من الاعتبارات ، مثل مدى السلطة التى يمارسها رئيس مجلس الوزراء فى مواجهة الوزراء ومدى الدور الذى يلعبه مجلس الوزراء ولجانه فى رسم السياسات العامة للدولة ، بل وما إذا كان الدور المحدد للجهاز هو مساعدة رئيس الوزراء كفرد أو مساعدة مجلس الوزراء كفريق أو الدوران معاً ..

والمهم فى جميع الأحوال أن يتكون الجهاز من عناصر تمثل أعلى الكفاءات المتاحة والتى يحسن أن تجمع بين المعرفة الفنية والمعرفة بالأبعاد السياسية للمسائل والغايات السياسية للحكومة (تأخذ بعض الدول بما يسمى بنظام «وستمنستر» والذى تفصل فيه بين جانب السياسات (policies) وجانب السياسة (politics) وتلحق مكتباً مستقلاً لكل جانب فى رئاسة الوزارة) . كما أن من المهم أن تكون علاقة الجهاز الذى يمثل مركز الحكومة بالوزارات والجهات الأخرى فى الدولة علاقة واضحة وأن يقتصر دوره على التنسيق بين السياسات والقرارات دون أن يقحم نفسه فى أعمال الوزارات، مع الاحتفاظ لديه باختصاص احتياطى لإدارة الأزمات التى تهم مجلس الوزراء ككل (كما سيجئ تفصيلاً بالنسبة لهذه الجزئية) . وعلى ذلك فإن من المهم أيضاً أن يحافظ هذا الجهاز على حجم صغير .

وهناك نظرياً طريقتان رئيسيتان لتشكيل مركز الحكومة هذا . فى الطريقة الأولى يُعيّن المختصون طبقاً للسياسات التى يكلفون بها (السياسات الاقتصادية ، البيئية ، الاجتماعية ... إلخ) أو كمستشارين فى تخصصات مختلفة (مستشار قانونى ، مستشار اقتصادى ... إلخ) . وفى الطريقة الثانية يكلف كل مسئول منهم بمتابعة عمل وزارة أو هيئة عامة معينة . وقد تحبّذ الطريقة الأخيرة التى تعرف بنظام المرآة

(Merror system) عندما يكون من الصعب متابعة تنفيذ القرارات والحصول على المعلومات ، إلا أنها تؤدى عادة إلى توسع غير مرغوب فيه فى حجم الجهاز . وكثيراً ما يجمع بين الطريقتين فى العمل مع التأكد من الوصول السريع والسهل للمعلومات ومن توافر وسائل اتصال جيدة بين أعضاء هذا الجهاز وبين المسئول ورئيس مجلس الوزراء وبين الجهاز ومكاتب الوزراء .

وتتلخص المهمة الأساسية لجهاز مركز الحكومة فى تحقيق التجانس فى عملية تبنى السياسات واتخاذ القرارات ، سواء فى ذلك التجانس الأفقى أى فيما بين الوزارات المتعددة أو فيما يتعلق بالسياسات المختلفة ، أو التجانس الرأسى أى بين رسم السياسات وتنفيذها فى الواقع ، أو التجانس الزمنى بحيث يتم اتخاذ القرارات فى الإطار الزمنى المطلوب بما يحقق برنامج الحكومة ، أو التجانس المؤسسى والذى يجمع بين الأبعاد الإدارية والأبعاد السياسية . ويكون الهدف النهائى من هذه المهمة تمكين الحكومة من تحقيق برنامجها فى الوقت المطلوب دون تضارب بين ما تصدره من قرارات أو تناقض فى المصالح التى ترمى إلى خدمتها .

ويتم تحقيق هذه المهمة المعقدة بأبعادها المختلفة عن طريق خطوات محددة يمكن تلخيصها فيما يلى(*) :

- إدارة القدر الكبير من المعلومات التى تقدم إلى رئيس مجلس الوزراء ومنه إلى رئيس الدولة . ويشمل ذلك تجميع المعلومات و (غربلتها) ، وتلخيصها ، وربطها ببرنامج الحكومة مع تحديد المعلومات اللازمة لكل مشروع فى هذا البرنامج ، والمصدر المسئول عن توريد وتحديث هذه المعلومات ، ونظام العمل الذى يضمن اتخاذ القرارات بناء على معلومات كافية ، ثم توفير المعلومات حول تنفيذ القرارات .

- تقديم النصح لرئيس مجلس الوزراء خلال المراحل التى يوضع فيها برنامج الحكومة ويترجم بعد ذلك إلى عدد من « المشروعات » .

- المساعدة فى تبنّى السياسات الجديدة وخاصة فيما يتعلق بالسياسات التى تتعلق بقطاعات متداخلة ، وذلك عن طريق تحليل الاقتراحات المقدمة من الوزارات المختلفة وإبداء الرأى فيها والتوفيق فيما بينها عند الحاجة .

(*) تعتمد التفاصيل الواردة هنا على حصيلة الدراسات والاجتماعات التى نظمتها منظمة التعاون الاقتصادى والتنمية OECD لكبار المسئولين فى أجهزة مركز الحكومة فى الدول الأعضاء (وهى دول متقدمة) فى الفترة من ١٩٨٦ إلى ١٩٨٩ والتى لخصتها المنظمة المذكورة فى : OECD, Occasional Paper on Aspects of Managing the Centre of Government, (1990).

- رصد عملية تبنى السياسات فى الوزارات المختلفة والمشاركة فى الاجتماعات التى تجمع بين مثلى وزارات مختلفة لبحث المسائل المتعلقة بتبنّى أو تنفيذ سياسات جـديدة .

- التحضير لاجتماعات مجلس الوزراء ولجانه وتنظيم هذه الاجتماعات ، بما فى ذلك إعداد جداول أعمال الاجتماعات مقدماً وكتابة الملخصات والتعليق على بنود جدول الأعمال .

- مساعدة رئيس مجلس الوزراء فى تحضير الإجابة على الأسئلة التى يتوقع طرحها فى المجلس النيابى .

- نصح رئيس الحكومة بشأن توزيع الاختصاصات وتنظيم الجهاز الحكومى ، مع العمل كحارس للقواعد التى يتم التعامل على أساسها بين الوزارات وبعضها البعض .

- العمل كحلقة وصل ذات طابع سياسى ومؤسسى بين الحكومة والحكم المحلى (فى حالة عدم وجود وزارة للحكم المحلى) .

- تطوير قدرة الحكومة على البحث فى متطلبات المستقبل واحتمالاته ، دون التحول إلى ممارسة جامدة للتخطيط المركزي .

- المشاركة فى وضع أنظمة وإجراءات لإدارة الأزمات الحكومية (كما سيجئ) .

- المشاركة فى تطوير سياسيات للعاملين بجهاز الخدمة المدنية ولتوفير التقاليد المناسبة للجهاز الإدارى .

- رصد تنفيذ السياسات وتقييمها ، عن طريق التأكد من وصول تقارير المتابعة وحصر الأخطاء والدروس المستفادة ثم عرض النتائج على رئيس الحكومة .

- أخذ الأبعاد الدولية فى الاعتبار ، سواء فى ذلك الآثار الدولية للقرارات والسياسات التى يقترح اتخاذها أو آثار أحداث أو قرارات اتخذت فى الخارج (من حكومات أجنبية أو منظمات دولية) على سياسات الدولة وأوضاعها ، مع التنسيق المستمر فى ذلك مع وزارة الخارجية .

- المحافظة على سرية المسائل التى تقتضى السرية والتأكد من الإعلام الشامل والدقيق بشأن المسائل الأخرى التى يبحثها مجلس الوزراء .

•• نظام العمل في قمة الجهاز التنفيذي :

وينبغي أن يقوم نظام العمل في قمة الجهاز التنفيذي على أسس رشيدة مثل الأسس التالية التي أثبتت التجربة في دول متقدمة ضرورتها حتى ينجح المسئولون عن هذا الجهاز في إدارة شئون الدولة :

١ - وضع برنامج عام لعمل الحكومة فى بداية تكوينها تتم ترجمته سنوياً فى بيان الموازنة العامة للدولة الذى تقدمه الحكومة والذى لابد له أن يخدم هذا البرنامج ويساعد على تحقيقه . ويمثل برنامج الحكومة مجموع السياسات التى تنوى اتباعها والمشروعات التى تنوى تنفيذها خلال فترة ولايتها . ويحسن أن تقوم الأمانة الفنية لمجلس الوزراء بتجزئة البرنامج إلى عدد من المبادرات (مثل مشروعات القوانين واللوائح أو الخطوات التنفيذية الأخرى) مما يعطى صورة واضحة للأعمال المنتظر من الحكومة القيام بها ويسهّل التخطيط والمتابعة ووضع الأولويات فى ضوء ما يتم تحقيقه . وقد يشمل ذلك جدولاً يتضمن عنوان ووصف كل موضوع ، والوزارة المسئولة عنه بصورة رئيسية ، والوزارات والهيئات المعاونة ، والزمن التقديرى للإعداد بما فى ذلك توقيت العرض على مجلس الوزراء ثم على مجلس الشعب عند الحاجة . وقد يطلب من الوزارة المسئولة بصورة رئيسية أن تقدم أولاً إلى رئيس مجلس الوزراء بياناً يشمل تقدير الموارد المالية اللازمة للمبادرة، وتقديراً لتكاليف التنفيذ، والمجموعات السكانية التى تتأثر بالمشروع، والقطاعات الاقتصادية التى يؤثر عليها ، وحصر للمشاكل المتوقعة فى الإعداد والتنفيذ ، ثم تكلف الأمانة الفنية لمجلس الوزراد بالمتابعة .

٢ - التأكد من جمع المعلومات اللازمة ومن وجود نظام للإنذار المبكّر بما ينبغي توقعه: ويقتضي ذلك أن تطلب الأمانة الفنية لمجلس الوزراء من النواب الستة أن يتقدموا، مرة كل ثلاثة شهور مثلا، بقائمة الموضوعات التي ينوون طرحها للمناقشة في المجلس. ثم تقوم الأمانة الفنية بالتأكد من أن هذه الاقتراحات تدخل في إطار برنامج الحكومة وتخدم أهدافها المعلنة والتعليق على ذلك إذا اقتضى الأمر ، كما تقوم بعملية التنسيق التي تقتضي بحث الموضوعات المتداخلة في الوقت نفسه أو بما يمنع احتمال اتخاذ قرار في إحداها يجعل من المستحيل التصرف في مسألة أخرى لصيقة بهادون الوعي بذلك. كذلك تراقب الأمانة الفنية تطورات الأحداث الداخلية والخارجية عن طريق المعلومات التي تتجمع عندها بهدف إحاطة المجلس علما بها مقدما وإعطائه الوقت الكافي لبحثها وتفادي المفاجآت. ويكون من مهمة الأمانة العامة أيضاً أن تعد

الدراسات، أو تتأكد من توافرها، حول المسائل التي تطرح للبحث، حتى إذا اقتضى الأمر إحالة مسألة إلى لجنة من المختصين من الوزارات المختلفة بل ومن خارجها قبل عرضها على المجلس. ويمكن أن يعهد رئيس الوزارة برئاسة كل لجنة إلى شخصية عامة خارج الحكومة إذا اقتضى الأمر.

والهدف من ذلك كله إعطاء مجلس الوزراء فرصة التوصل الى قرارات سليمة بعد دراستها ومناقشتها وتفادي المفاجآت أو الاضطرار لاتباع حلول ترقيعية لمواجهة أزمات متعاقبة بدلاً من اتباع سياسات تصلح للعمل بها لفترات طويلة .

٣ - التحليل الموضوعي قبل البتّ في الموضوعات المطروحة : وتفترض الخطوة السابقة مسئولية كل وزير وكل نائب لرئيس الوزراء عن تقديم التحليل الموضوعي للاقتراحات التي يعرضها مع شرح تكاليفها وفوائدها بالتفصيل (بما في ذلك أعبائها على الموازنة العامة). وتتأكد الأمانة الفنية لمجلس الوزراء من أن الاقتراحات المقدمة قد درست بعناية كما تقدم ورقة مختصرة للمجلس بشأن كل اقتراح تعدها المجموعة الصغيرة لخبراء الأمانة الفنية وتشمل الخلفية التاريخية للمسألة محل المناقشة واقتراحات الأمانة الفنية بشأن طريقة مناقشتها (تسلسل المتحدثين بين أعضاء المجلس) والبنود التي ينبغي التركيز عليها، مع مشروعات التوصيات التي يمكن التوصل إليها، وقد تقدم هذه الاقتراحات إلى المجلس ككل أو إلى رئيس المجلس فقط. المهم أن يكون هناك إعداد جيد مسبق لطريقة بحث المسألة والنتائج المحتملة لهذا البحث. ومن المفيد أن تأخذ هذه النتائج شكل عدد من البدائل كلما كان ذلك ممكنا حتى لا يقع المجلس أسيرا للاقتراح الوحيد المقدم له ويضطر الأعضاء للموافقه عليه لضيق الوقت وعجزهم عن تبين بدائل يمكن التفكير فيها.

٤ - التشاور بين الجهات المعنية: ويقتضي ذلك أن يتم، قبل بحث أي مسألة على مستوى قمة الجهاز التنفيذي، أن يكون قد تم استطلاع رأي الجهات التي يعنيها الأمر، فإذا كان مصدر الاقتراح وزير معين عليه أن يبين في الأوراق التي يعرضها الجهات التي استشارها في الأمر وموقفها من الاقتراح المقدم، واقتراحاته بشأن التوفيق بين المواقف المختلفة إن وجدت أو الأسباب التي يراها لتغليب ما يقترحه على المواقف الأخرى. وعلى مجلس الوزراء قبل أن يتخذ قراره أن يتأكد من أن كل الجهات المعنية في جهاز الدولة على بينة بالأمر ومن مواقفها بشأنه ليتأكد مثلاً من أنه لن يستحيل تنفيذ القرار

المطلوب لغيبة التأييد الكافي له في الأجهزة التنفيذية أو لعدم توافر الاعتمادات المالية أو لغير ذلك من الأسباب. ويعتبر هذا التشاور ضمانة مهمة ليس فقط لاتخاز قرارات سليمة وإنما أيضاً لاتخاذ قرارات يمكن تطبيقها في الواقع.

٥ - حساب التكاليف المالية لكل قرار قبل اتخاذه ، ليس فقط في الأجل القصير ، ولكن أيضاً لفترة طويلة ، والتأكد من سبل مواجهة هذه التكاليف سواء بتوفير الاعتمادات اللازمة في الموازنة العامة أو بوضع رسوم جديدة يدفعها المستفيدون من القرار . وبالرغم من وضوح أهمية هذا الاعتبار فإن من الملاحظ أن كثيراً من القرارات التي صدرت في الماضي لم تسبقها خطة محددة لتوفير الاعتمادات اللازمة لتنفيذها مما ساعد في خلق الهوة الواسعة بين القرارات المكتوبة وما يحدث عملاً .

٦ - تسجيل القرارات التي يتم التوصل اليها والتأكد من معرفتها بوضوح من جانب كل من يهمهم الأمر: فلا ينبغي أن يترك الأمر بحيث يناقش في مجلس الوزراء مثلاً ولا يعرف أحد على وجه اليقين ما هي النتيجة التي تم التوصل إليها ، إذ ينبغي أن تنتهي كل مناقشة إلى نتيجة محددة في شكل قرار في الموضوع أو قرار بمزيد من الدراسة أو بالتأجيل. وينبغي أن تصاغ القرارات بطريقة واضحة وأن تعمم على كل من يهمهم الأمر ، مع نشر القرارات ذات الطابع العام على الكافة. ويقتضي ذلك توافر نظام حديث للمحافظة على الوثائق (الأرشيف) ولاستدعاء المعلومات بأحدث الوسائل الممكنة .

٧ - متابعة تنفيذ القرارات: لا يكفي بالطبع اتخاذ قرارات واضحة وقابلة للتنفيذ بعد دراستها دراسة متعمقه وموضوعية، إذ ينبغي أيضاً التأكد من أنها تنفذ بالفعل. وتناط مسئولية التنفيذ بكل وزير في مجال اختصاصه. على أن مهمة مجلس الوزراء أيضاً أن يتابع بصورة دورية عن طريق الأمانة الفنية له تنفيذ القرارات بأن يطلب تقارير دورية من الوزراء المختصين ومن أجهزة الرقابة، ويعرض هذه التقارير دوريا على مجلس الوزراء أو على رئيس الوزراء، حتى لا ينتهي الأمر كما يحدث في كثير من الدول المتخلفة من اتخاذ آلاف القرارات التي تظل "حبراً على ورق ".

٨ - التعرف على ردود الفعل : ينبغي أن تتوافر لقمة الجهاز التنفيذي وسائل محددة للتعرف على ردود الفعل لما يتخذه من قرارات سواء في أروقة مجلس الشعب أو لدى الأحزاب المختلفة والجمعيات الأهلية والنقابات والاتحادات، الخ . إذ يتم عن طريق

هذه القنوات المفتوحة التأكد من أن القرارات قد أصابت أو أخطأت أهدافها ، كما يتيح ذلك القيام بالتصحيح اللازم قبل أن يستفحل الأمر إذ كان القرار قد جانب الصواب. إذا لا ينبغي ألا ننسى أن عملية الحكم تقتضي اتخاذ قرارات بصورة مستمرة أي التوصل إلى اختيارات معينة والتضحية باختيارات أخرى ، ويقتضي ذلك التوفيق بين المصالح المتباينة إن كان ذلك ممكنا والتضحية بالمصالح الأقل أهمية إذا تعيّن الاختيار. كما يقتضي ذلك معرفة شاملة بالظروف السياسية والاجتماعية التي تتخذ فيها القرارات للتأكد من بقائها والعمل بها ، وقدرة على إعادة ترتيب الأولويات في ضوء ما يتم من نجاح أو فشل في تنفيذ القرارات التي تم اتخاذها.

وإذا قدر لقمة الجهاز التنفيذي العمل طبقا لأسس موضوعية رشيدة كتلك التي ذكرناها ، والتي استخلصناها من تجارب عملية في دول مختلفة وليس من دراسات أكاديمية، أقول إذا قدر لقمة الجهاز التنفيذي أن تعمل طبقا لهذه الأسس فإن من شأن ذلك أن يُشيع قدراً كبيرا من الموضوعية والنظام في الجهاز التنفيذي كله. ولا يرجع ذلك فقط لأن " الناس على دين ملوكهم "، ولكنه يعود أيضاً إلى أن النظام أو الخلل في قمة الجهاز لابد أن ينعكس على الجهاز كله إيجابا أو سلباً.

●● الإعداد لإدارة الأزمات :

إلى جانب التنظيم المناسب لعمل قمة الجهاز التنفيذى فى الظروف العادية هناك حاجة ماسة للإعداد الجيد لإدارة الأزمات سواء منها الأزمات الناجمة عن كوارث طبيعية مثل الزلازل والسيول أو تلك الناجمة عن أحداث أمنية أو غيرها ، وهو موضوع تزداد أهميته بالنسبة لدولة مثل مصر التى تواجه بحكم ظروفها أزمات متعاقبة .

ويحتاج الأمر إلى وضع نظام معروف سلفاً يحدد الجهة المختصة بمعالجة الأزمة (بحسب نوعيتها) والوسائل التى يتم بها إخطار كل الجهات الأخرى ذات الشأن وتلقى التوجيهات منها ، وطرق الإعلام والاتصالات الداخلية والخارجية المناسبة .

وبالطبع فإن تفاصيل مثل هذا النظام تختلف بحسب ظروف كل دولة بل وأبعاد كل أزمة ، إلا أن تجارب الدول قد أثبتت أنه من المفيد بصفة عامة أن تعالج الأزمات الصغيرة على المستوى الذى وقعت فيه كل منها من جانب الجهة المختصة ، التي تخطر فوراً الوزارة ذات الاختصاص اللصيق بالموضوع ، وتتولى هذه الوزارة إخطار الجهات الأخرى بما فيها « مركز الحكومة » . وتعمل الوزارة المسئولة طبقًا لإرشادات رئيس

الحكومة فى الحالات التى تستوجب تدخله . أما الأزمات الكبيرة فقد تحتاج إلى التنسيق المباشر على مستوى مجلس الوزراء ، وفى هذه الحالة تلعب الأمانة الفنية لمجلس الوزراد دوراً مهماً (كما سيجئ) .

وتتعدد الطرق المتبعة فى الدول المتقدمة بشأن إدارة الأزمات . ففى بعضها تتولى الوزارة المسئولة عملية التنسيق والتأكد من مشاركة الجهات الأخرى ذات العلاقة ويكون لدى هذه الوزارة غرفة عمليات معدة مسبقاً تصبح مركزاً لتلقى المعلومات وللمداولات واتخاذ القرارات بشأن الأزمة . وقد تنشأ إلى جانب ذلك لجنة تنسيق تمثل فيها الوزارات الأخرى ذات العلاقة . وفى دول أخرى ينشأ مركز تمثل فيه الوزارات المعنية ويكون له وجود دائم تحت مظلة وزارة الداخلية وتمثل فيه اختصاصات الأمن العام والكوارث والأزمات ذات الطابع التكنولوجى والدفاع المدنى . ويصبح هذا المركز مكان تجمع ممثلى الجهات المعنية إذا حدثت أزمة معينة كما يقدم الاقتراحات إلى مجلس الوزراء عن طريق مكتب رئيس الوزراء . وفى نظام آخر يتم التحضير المسبق فى مكتب رئيس الوزراء لمهمة إدارة الأزمات دون تعيين موظفين دائمين لهذا الغرض على أن يتم تنشيط هذا المركز بقرار من رئيس الوزراء ليصبح نقطة التنسيق بين الوزارات وبين أجهزة الإدارة المحلية فى حالة وقوع الأزمة . وأخيراً ، فهناك أنظمة توفق بين النماذج السابقة بأن تترك معالجة الأزمات لاختصاص الوزارة المسئولة (طبقاً لنظام معد سلفًا) مع تكملة ذلك بقدرة احتياطية فى مركز الحكومة يتم تنشيطها عند وقوع الأزمات الكبيرة . وفى جميع الحالات تقتضى الإدارة السليمة للأزمة عدداً من المتطلبات ، تتلخص فيما يلي :

١ - نظام جيد للحصول على المعلومات والتيقن من صحتها .

٢ - غرفة عمليات يجتمع فيها المختصون المختلفون للتدبير واتخاذ القرارات .

٣ - نظام للاتصال المباشر بين غرفة العمليات والوزارات المعنية ورئاسة مجلس الوزراء عن طريق خطوط اتصال مباشرة تربطها بمكاتب الوزراء ومكتب رئيس الوزراء ، سواء فى ذلك الاتصالات الهاتفية المباشرة أو الاتصالات الكتابية عن طريق شبكات الكومبيوتر أو الاتصالات التليفزيونية المغلقة .

٤ - تسجيل القرارات بمجرد اتخاذها وإبلاغ كل الجهات المعنية بها (فى بعض الدول يوضع جدول بهذه القرارات على شاشات تليفزيونية يتم تحديثها باستمرار) .

٥ - تقييم الخطوات التى يتم اتخاذها ونتائجها باستمرار عن طريق مسئول متفرغ لهذه المهمة يقوم بإخطار غرفة العمليات دون تأخير .

٦ - إخطار أجهـزة الإعـلام أولاً بأول بما يحـدث من تطورات تفـادياً للأخبـار المتضاربة أو للشائعات المبالغ فيها ، وذلك طبق خطة للإعلام فى حالة الأزمات تشارك فى وضعها أجهزة الإعلام ، مع فائدة تكوين فريق إعلامى مسئول عن الأزمة والتأكد من عمله كفريق طبق قواعد معروفة لأعضائه .

ويحتـاج ذلك إلى تدريب مسبق على إدارة الأزمات سواء للفنيين فى القطاعات المختلفة أو لمن يتولّون مسئولية إدارة الأزمة ، ويم هذا التدريب بصورة دورية وبمشاركة كبار المسئولين ، على أن يتسم بالواقعيـة أى بمحاكاة مواقف تماثل ما يحدث بالفعل وتوفـير ظروف تشابه فى تعضيـدها ما يحدث عـامة فى وقت الأزمـات من تضارب المعلومات وتزاحم القرارات وتشابك الاتصالات الداخلية والخارجية .

●● ربط الجهاز الحكومي بمجلس لتنسيق الإنتاج :

ولأن المهـمـة الأولى للتنظيم المقـترح للجـهـاز التنفـيـذي هي أن يكون قطارا سـريعـاً للتنمـيـة في المرحلة القـادمـة، فـإن من المهم ألا يعـمل في فـراغ، بل بتنسـيق كـامل مع القطاعـات الإنتـاجيـة في الدولة. ويستـوجب ذلك إنشاء "مـجلس أعلى لتنسيق الإنتـاج" يتكون من عدد مـحدود (عشرين شخص مثلاً)، يرأسه رئيس الوزراء ويجمع بين قـمة الجـهاز التنفـيذي (رئيس الوزراء ونوابه) وعـدد من ممثلي القطاع العـام الإنتـاجي، وعـدد من ممثلي القطاع الخاص تختـارهم اتحـاداتهم، وعـدد من ممثلي اتحـادات العـمـال، مع الاهتـمـام بتمـثـيل القطاع الخاص بشكل مناسب حتى لا يشـعـر أنه أقليـة ضـئيلة في المجلس الذي هدفه الأساسي الانطلاق في العملية الانتـاجيـة . وتكون مهمة هذا المجلس أن يراجع بصفة دورية (كل أربعة شهور مثلا) السياسات العامة في مجالات الانتاج والتسويق في الداخل والخارج لضمان التنسيق الكامل بين أجهزة الدولة والقطاعات الانتاجية بحيث يعمل الجميع في خدمة الاقتصاد القومي من أجل تمكينه من المنافسه العالمية. وهناك أمثلة لمجالس من هذا النوع في اليابان ودول جنوب شرقي آسيا وان اختلفت أسماؤها وتفاصيل تكوينها وعملها.

ومن أهم ما يحققه مثل هذا المجلس أنه يعطي القطاع الخاص الثقة الكاملة بأنه لن تحدث تغييرات في الأساسيات التي تتحكم في اقتصاد الدولة دون تشاور مسبق، ويعطيه بذلك قدراً عظيما من الطمأنينه التي يحتاج إليها أي مناخ إيجابي للاستثمار. كما أن التشاور المنتظم بين الحكومة والقطاع الخاص والعمال من شأنه تغيير نظرة كل من هؤلاء إلى الآخر واضفاء الثقة على العلاقات المتشابكة بين هذه الاطراف التي تستند اليها عملية التنمية. ويضمن اشتراك ممثلي العمال في هذا المجلس مشاركتهم في فهم المشاكل وابتداع الحلول لها كشركاء في التنمية التي لا تتحقق بدونهم والتي تعود فوائدها على الجميع .

ويمكن أن ينشأ تحت المجلس المقترح لتنسيق الإنتاج عدد من الوحدات المتخصصة التى تعمل على زيادة الإنتاجية فى الاقتصاد الوطنى وترشيد اتخاذ القرارات فى المجالات الاقتصادية . وقد اقترحت دراسة حديثة موّلها مكتب « برنامج الأمم المتحدة للتنمية » فى القاهرة إنشاء « مجلس للإنتاجية » و « مجلس للتجارة والاستثمار والسياحة » يعتبران من أمثلة هذه الوحدات[٣] ، مع فارق واضح هو أن هذه الوحدات تعمل فى الاقتراح الذى ذكرناه تحت إشراف مشترك من الحكومة والقطاع الخاص لما فى ذلك من ضمانات مهمة للمحافظة على توجهها نحو السوق وعدم تحولها إلى مكاتب حكومية صرفة تضيف المزيد من التعقيدات للأجهزة البيروقراطية القائمة .

•• اختيار الاشخاص للمناصب الوزارية :

وبالطبع فإن وضع التنظيم الذي يزيد من فرص التنسيق والكفاءة ويحد من الإسراف في التكاليف لن يكون كافيا إذ ينبغي في الوقت نفسه اختيار العناصر القادرة على قيادة الجهاز الحكومي وتشغيله على أفضل نحو . ويشترط في هذه العناصر شروط لابد من التيقن من توافرها ، أهمها ما يلي :

(٣) انظر :

UNDP-Project of the Government of the Arab Republic of Egypt- Report on the Establishment of a Prductivity Coucil and A Trade and Tourism Council in Egypt (1995), Prepared by Ronald weed and Andres Ma, Consultants.

ويلاحظ أن هذه الدراسة تقترح إنشاء هذين المجلسين كجهتين حكوميتين تكملان عمل الأجهزة الحكومية القائمة مثل هيئة التصنيع وهيئة الاستثمار وهيئة تنمية السياحة مع احتمال أن تحل محل هذه الهيئات فيما بعد ، ويتسم الاقتراح الوارد فى هذه الدراسة ببعض التعقيد الذى لا نجد له مبرراً .

١ - الكفاءة الشخصية العالية الناتجة عن الدرجة الرفيعة من المعرفة والخبرة والتجربة في تحمل المسئوليات الصعبة والقدرة على حل المشاكل وعلى إدارة الناس (وليس مجرد التميز الأكاديمي أو السيرة الطيبة).

٢ - التفاهم المشترك بين العناصر المختارة الناجم عن التقارب بينهم في المستوى الثقافي وفي العقلية وطريقة التفكير .

٣ - الولاء الكامل للأهداف المشتركة والثقة الكاملة من جانب رئيس الدولة، ورئيس الوزراء إن كان شخصا آخر، في جميع الأشخاص الذين يتم اختيارهم لمناصب نواب رئيس الوزراء والوزراء.

٤ - الرغبة في العمل العام والاستعداد لأن يكونوا قدوة لغيرهم وأن يتحملوا التضحيات التي تفرضها الخدمة العامة، أي النظر إلى فترة ولايتهم كمسئولية وطنية وتكليف عام وليس كمرحلة ينبغي استغلالها للتقدم الشخصي أو الكسب المادي.

٥ - القدرة على كسب الثقة العامة من جانب الشعب، وخاصة المثقفين وأعضاء مجلس الشعب، في أن هؤلاء الاشخاص المختارين لأعلى المناصب لديهم فعلا المؤهلات والقدرات التي تميزهم عن غيرهم وتبرر تكليفهم بهذه المسئولية.

وباختصار ، فإنه ينبغي لأي شخص يختار لمنصب نائب رئيس الوزراء أو لمنصب الوزير أن يكون صالحاً، في ذاته وفي نظر الناس، للقيادة ولتولي أرفع المسئوليات في الدولة، وليس مجرد أي شخص يُفاجأ الناس باختياره على أسس غير معروفة أو لمجرد صلاته الشخصية أو حسن سيره وسلوكه أو بمحض الصدفه !

وقد يحسن ابتداءً ألا يأتي كل كبار المسئولين من الحزب الحاكم حتى يرى الشعب في الحكومة الجديدة تغييراً حقيقيا وصفحة جديدة للتضامن الوطني من أجل التنمية ومن أجل مستقبل مصر. ويزيد من أهمية ذلك أن ثمة شعوراً عاماً لا ينبغي إهماله بأن كثيراً من الأشخاص الذين طال بقاؤهم في دوائر النفوذ ليس لديهم من القدرات الشخصية ما يحفز الناس على التحمس لمشروع إنمائي كبير كالذي تحتاج إليه مصر، وإن تميز كثيرون منهم بحسن النية وطيبة القلب وطهارة اليد وغير ذلك من الصفات الحميدة .

•• إصلاح الجهاز الإداري :

في ضوء التصور العام لمسئوليات الدولة ولقمة الجهاز الحكومي يصبح من الأيسر وضع برنامج شامل لإصلاح الجهاز الإداري ، وهذه عملية فنية يتوافر عليها المختصون ولا ينبغي فيها التحرج من الاستعانة بأعلى الخبرات سواء في مصر أو في خارجها، مع الاستفادة من تجارب الدول الأخرى، ومن ضرورة مشاركة الجهاز الإداري نفسه في رسم سياسات إصلاحه، دون السماح له مع ذلك بوأد عملية الإصلاح في مهدها. ويراعي هنا أن المؤسسات المالية الدولية تبدي استعداداً للمعاونة في هذه العملية إيماناً منها بأن هذا الإصلاح هو سند ضروري للإصلاح الاقتصادي والاجتماعي.

◁ مقومات الإصلاح الإداري :

ومن الناحية النظرية يقتضى أي إصلاح إداري رسم صورة واضحة لمهمة الخدمة العامة والقائمين عليها وتمكين هؤلاء فنيا ومادياً من تحقيق هذه المهمة؛ أي أن الإصلاح الإداري يقتضى بدايةً أمرين أساسيين:

(أ) تغيير النظرة، وخاصة نظرة الموظف العام، إلى الوظيفة العامة، فهذه الوظيفة ليست مجرد عمل يمارسه الموظف مقابل مرتب يتقاضاه ، إنما هي قبل ذلك خدمة للجمهور ومهمة يؤديها من أجل الصالح العام، وهذا بالطبع أمر لا يتحقق إلا إذا كان من الواضح للموظف أن هناك دوراً حقيقياً يؤديه وأن هذا الدور يسهم فعلاً ولو بقدر ضئيل في تحقيق مصلحة الجماعة. ولا يتفق ذلك بداهةً مع تعيين الموظفين بصرف النظر عن حاجة العمل لهم.

(ب) تغيير قدرة الموظف العام على أداء وظيفته عن طريق التدريب المستمر وتوفير الوسائل وطرق العمل اللازمة للأداء الجيد والقضاء على المعوّقات المختلفة، بحيث يتمكن الموظف العام من زيادة انتاجيته بشكل محسوس.

ولا يأتي هذا التغيير، في النظرة والقدرة، إذا كان القائمون على قمة الجهاز التنفيذي قد استسلموا لليأس من إصلاح حال هذا الجهاز أو استساغوا الممارسات السائدة وما يعتورها من فساد لما تعيده عليهم من فوائد شخصية، وفقدوا تبعاً لذلك الرغبة في الإصلاح والقدرة على تنفيذه بنجاح. وقد سبق لي أن لخصت مقومات الاصلاح الاداري في دول مختلفة ووضعت اقتراحات بشأنه أمام الوزراء العرب

المختصين في هذا المجال[٤]، ويكفيني الآن أن أشير إلى الخطوات العريضة المطلوبة في هذا الشأن والتي تقتضي أولا وضع استراتيجية واضحة للوظيفة الأساسية لجهاز الخدمة المدنية، وثانياً تبسيط وتوضيح القواعد الواجبة الاتباع في هذا الجهاز، وثالثاً وضع نظم عصرية للعمل ولمعاملة العاملين، ورابعاً تنفيذ الاصلاح وفق تسلسل رشيد يراعي في بدايته وضع برنامج للتعامل مع مشكلة العمالة الفائضة عن الحاجة بما يسمح بمعالجتها دون التسبب في مشكلات اجتماعية جديدة .

أولا - مفهوم جديد لدور الموظف العام وجهاز الخدمة المدنية : بافتراض وجود برنامج الإصلاح الشامل الذي ينقل الدولة تدريجياً من الحكم الشمولي إلى حكم المؤسسات الدستورية ومن اقتصاد الأوامر إلى اقتصاد السوق في إطار من الإشراف الحكومي المسئول والتنسيق بين الحكومة والقطاعات الانتاجية، ينبغي تعريف دور جهاز الخدمة المدنية بما يتفق مع هذا النظام الجديد. وينبني هذا التعريف على نظرة إيجابية لدور المبادرات الفردية والقطاع الخاص والجمعيات الأهلية. بل يفترض هذا التعريف أن المصلحة العامة والوطنية ليستا حكراً على موظفي الدولة وإنما حق وواجب للمواطنين جميعاً، يُفترض التزامهم بهما ويحاسب من لا يحافظ عليهما طبقاً للقوانين الموضوعة . وبعكس الافتراض بأن المواطنين خارج دائرة الوظيفة العامة هم أفراد لا ينبغي الثقة فيهم وأن دور الموظف العام هو الرقابة على سلوك هؤلاء الأفراد ووضع القيود التي تعرقل نشاطهم الذي يفترض أنه غير مرغوب فيه (وهو افتراض لا زال سائداً في عقلية كثير من الموظفين وفي كثير من وسائل الإعلام التي ترى في كل مخالفة فردية دليلاً أكيداً على صحته)، بعكس هذا الافتراض ، يقوم التعريف الجديد على افتراض أنّ المهمة الرئيسية لجهاز الخدمة المدنية هي المساعدة في عملية التنمية التي يقوم القطاع الخاص بدور رئيسي فيها. وتبعاً لذلك فإن على الموظف العام التحرك بسرعة لتمهيد السبل أمام القطاع الخاص للانطلاق في مجالات الانتاج والخدمات والتأكد من تطبيق القوانين واللوائح (التي سيعاد النظر فيها) بشكل يسمح بتحقيق الغرض منها دون تحينّ الفرص لتحقيق أي كسب شخصي من وراء ذلك. ومعنى هذا أن يتعين على جهة العمل أن تحدد لكل موظف الدور المطلوب منه أداؤه وأن تُعرفه بأن الدولة هي التي تعوضه عن القيام

(٤) راجع البحث المقدم من المؤلف إلى «الاجتماع الوزراي الأول حول التنمية الإدارية والاصلاح الإداري لدعم برامج التنمية والإصلاح الاقتصادي في البلاد العربية» الذي عقد في القاهرة في ٦-٧ ديسمبر ١٩٩٢ والمنشور في : ابراهيم شحاته، نحو الاصلاح الشامل، ص ٢٨٧-٣٢٨ (١٩٩٣) - نشر دار سعاد الصباح ومركز ابن خلدون للدراسات الإنمائية.

بهذا الدور وأنه لا ينبغي له بأي حال إغتنام الفرص لتحقيق كسب شخصي من ورائه، مع العقاب الصارم لكل من يخالف ذلك .

وتبدو هنا أهمية تحديد فكرة " تنازع المصالح " التي نراها غائبة في كثير من أجهزة الخدمة المدنية في مصر، حيث لا يرى كثيرون من الموظفين العامين حرجاً في تحقيق منافع شخصية من وراء وظائفهم بل ونرى منهم من يطالبون جهاراً بهذه المنافع الشخصية، كتخصيص أراضي مملوكة لجهة العمل لبناء مساكن وتمليكها للموظفين، أو إعطاء مزايا لأبناء الموظفين في التوظيف في جهات عمل آبائهم، أو السماح للموظفين بالاحتفاظ "بالهدايا" التي يحصلون عليها ممن يتعاملون معهم رسميا، الخ(*) . ولا يجوز الاحتجاج هنا بضعف المرتبات الحكومية، فإن علاج هذا الضعف يكون بزيادة هذه المرتبات بحيث توفر مقابلا مناسباً عن العمل وليس بالسماح للعاملين بأشكال متعددة من الفساد يصبح القانون معها، بل ودور الخدمة المدنية نفسه، شكلاً بلامعنى. ولا شك ، وقد تفشى داء الدفع للموظفين من جانب الجمهور لمجرد الحصول على الخدمة المكلفين بها، أن من الأنسب في هذه الحالة أن تحدد رسوم لهذه الخدمات تتمكن الدولة عن طريقها من رفع مرتبات الموظفين طبقاً لقواعد معروفة ومحددة.

ثانيا - إعادة النظر في القواعد المتبعة في الجهاز الإداري : لم تأت البيروقراطية الثقيلة في جهاز الخدمة المدنية في مصر من فراغ، إنما هي نتاج طبيعي للقواعد المتبعة (وللنظم كذلك كما سيجيء). وتتسم هذه القواعد بالتعدد الشديد والتعقيد الشديد بل وأحيانا بالتناقض فيما بينها. والنتيجة أن الموظف العام قد لا يحيط بكل القواعد المطلوب تطبيقها أو قد يجد في التباين بينها فرصة لتطبيقها على النحو الذي يراه شخصياً والذي يفيده شخصياً، مما ينجم عنه في النهاية ضعف في تطبيق القواعد واستهتار بها من جانب الجمهور. وليس هناك ما هو أسوأ من ذلك من حيث أثره على العملية الإنتاجية وعلى تكافؤ الفرص وعلى تحقيق كل الأهداف التي يبغي القانون تحقيقها. ويكمن الحل في تبسيط وترشيد الكم الهائل من القواعد القائمة والتي تراكمت عبر السنين وصدرت عن سياسات متباينة ولم يعد لكثير منها أغراض اجتماعية واضحة . وطبقاً لهذا الحل يكون لكل وزارة أوهيئة عامة مجموعة من القواعد المتناسقة مع بعضها البعض تجمع في مطبوعات سهلة القراءة ومتاحة للجميع وتحدد

(*) راجع مزيداً من التفصيل في مسألة « تنازع المصالح » في الجزء الرابع من هذا الكتاب .

الاجراءات التي يتبعها من يتعامل مع الحكومة إذا تأخر الموظف العام في تطبيق القواعد دون مبرر أو إذا طبقها بطريقة تعسفية. ولا يعقل أن يكون الحل في جميع هذه الحالات هو الالتجاء إلى القضاء الاداري الذي ينبغي أن يكون، نتيجة ما يقتضيه من الوقت والنفقات، ملجأ أخيراً في المشاكل المعقدة فقط. أما التظلمات العادية فينبغي توفير سبل سريعة للبت فيها ولو اقتضى الأمر إنشاء «ديوان للمظالم» يعمل طبق اجراءات سريعة ويعطي سلطات كافية لحسم الأمور ، بدلا من أجهزة الرقابة المتعددة التي أثبتت التجربة قصورها ، ومن اللجوء الى القضاء الإداري في كل صغيرة وكبيرة مع ما في ذلك من فاقد كبير.

وواضح أن إعادة النظر في القواعد الموضوعية والإجرائية المعمول بها هي جزء من عملية أوسع لإصلاح النظام القانوني والقضائي والذي أصبح في جوانب كثيرة منه عائقاً في وجه التنمية(*). وإذا كانت الرقابة القضائية على العمل الإداري أمرا مفيدا ومرغوباً فيه، فليس من ذلك أن توضع القيود المبالغ فيها على قدرة الجهة الإدارية في معاقبة الموظف المخطيء أو أن تصبح وسيلة التظلم الوحيدة من العمل الاداري هي اللجوء الى القضاء.

ثالثا - وضع نظم حديثة للعمل وللتعامل مع الجمهور: لا يكفي أن تعرف كل جهة حكومية المهمة المطلوبة منها على وجه الدقة والقواعد الميسرة التي يتعين عليها تطبيقها، بل ينبغي أن تتوافر لديها مجموعة من النظم الحديثة وما تقتضيه من وسائل مادية. وتتلخص هذه النظم عادةً فيما يلي :

(أ) **نظام للتخطيط الاستراتيجي** أي الاستعداد لمتطلبات المستقبل لفترة معقولة (خمس أو عشر سنوات مثلا) سواء من حيث توصيف الوظائف أو أعداد الموظفين أو التغيرات في محتويات المهمة المنوطة بالوزارة أو الهيئة.

(ب) **نظام لتجميع وتوزيع المعلومات** بوسائل عصرية تضمن الدقة، مع تحديد المعلومات التي توصف بسرية دون مبالغة في ذلك ، علمًا بأن الحصول على المعلومات دون تأخير ، واستخدامها على نحو صحيح يمثلان جزءاً كبيراً من التقدم الذي نشهده في الأجهزة الإدارية لبعض الدول والشركات الكبرى .

(*) راجع مزيداً من التفصيل حول هذه المسألة في الأجزاء التالية من هذا الكتاب ، وفي محاضرة المؤلف « الإطار القانوني للإصلاح الاقتصادي في مصر » (أكتوبر ١٩٩٦ ، نشر مركز البحوث الاقتصادية - القاهرة ، ١٩٩٧) .

(جـ) **نظام لاتخاز القرارات** يشرح الخطوات المتبعة في اتخاذ القرارات داخل الوحدة الإدارية ومسئولية الأفراد أو اللجان لمسئولة بما يضمن الاعتماد على اعتبارات موضوعية .

(د) **نظام مالي للموازنة والنفقات** يضمن التنبأ الدقيق بالنفقات التي تحتاج اليها الجهة الحكومية والرقابة على الانفاق منها على أسس موحدة وطبقا لنظام المشتريات المتبع في الجهاز الحكومي.

(هـ) **نظام للمحاسبة والمراجعة** يكفل التدقيق المالي الداخلي طبقاً لأسس محاسبية سليمة تعتمد على التدقيق الانتقائي دون تأخير ويوضح الخطوات التي يتعين إتباعها في حالة وقوع مخالفات مالية.

(و) وأهم من ذلك كله ، **نظام لإدارة الموارد البشرية** يحدد طريقة التعيين في الوظائف العامة وسبل تنمية المهارات عن طريق برامج التدريب وبرامج التنقلات والاعارات المقصود منها توسيع مجال الخبرة وتحسين كفاءة الأداء. كما يضمن المتابعة الدقيقة لأداء العاملين مع التفرقة الواضحة في المعاملة طبقاً لمستوى الأداء أي مكافأة الموظف المجتهد ومعاقبة الموظف البليد وفصل العاملين الذين يخلون إخلالا جسيماً بواجبات وظيفتهم، مع التدقيق الشديد في اختيار العاملين في بداية السلم الإداري وفي ترقياتهم بعد ذلك. ولا شك عندي في أن نظام إدارة الموارد البشرية في الحكومة المصرية يحتاج الى مراجعة أساسية، إذ لا يعقل الاستمرار في فرض الخريجين على جهات العمل بصرف النظر عن تخصصات هؤلاء الخريجين وعن حاجة جهات العمل، كما لا يعقل أن تستمر الأقدمية المطلقة أساساً للترقي، وأن تفقد التقارير الدورية حول أداء العاملين أي دور لعدم الأمانة في كتابتها أو لسيادة مبدأ الأقدمية. ولا يعقل أن يحرم العاملون في الأجهزة الحكومية من الفرص الحقيقية لتحسين مستوى أدائهم عن طريق التدريب الجاد والدوري وغير ذلك من والوسائل.

(ز) **نظام للتحسين المستمر للأداء** عن طريق تحديد الهدف السنوي من كل نشاط والمستوى المطلوب له والتكاليف التقديرية ، ثم محاسبة كل مسئول في نهاية السنة إذا لم يتحقق ذلك كله لأسباب غير خارجة عن إرادته . ويستكمل هذا النظام بنظام لمقارنة أداء الوحدات المختلفة داخل الوزارة المعنية حتي يصبح أداء أفضلها هو المعيار الذي يقاس على أساسه أداء الوحدات الأخرى في السنة التالية .

ويعتبر الاهتمام بالموظف العام وبكفاءته والتزامه في العمل من أهم المسائل المتعلقة بالتنمية في مصر والتي لا تحظى مع ذلك بما تستحقه من اهتمام سوى الحديث بين الحين والآخر عن الثورة الإدارية والتنمية الإدارية(*). وترتبط هذه المسألة بالطبع بنظام التعليم الذي ينفصل تماماً عن حاجة العمل والذي أدى في السنوات الأخيرة الى أن تقوم وزارة القوى العاملة بتعيين خريجات المعاهد المتوسطة في وظيفة ممرضات دون أدنى خبرة سابقة في التمريض(!) وأدى بوزارة التعليم إلى تعيين آلاف الخريجين لتدريس مواد لم يتخصصوا فيها بل وربما لم يدرسوا عنها أي شيء في دراساتهم الجامعية(!) وبالطبع فإن من شأن ذلك استمرار التدهور في مستويات الأداء بل وفي القيم السائدة في المجتمع .

وقد أثبتت دراسة تجربة التنمية السريعة في دول جنوب شرقي آسيا أن أحد العناصر الأساسية في نجاح هذه التجربة كان ولا يزال توافر جهاز إداري سليم يعرف دوره في التنمية ويؤدي هذا الدور بقدر كبير من الكفاءة(**) .

وسوف تقتضي مهمة إصلاح الجهاز الإداري في مصر البحث المفصّل في كيفية إصلاح نظام التعليم ونظم التدريب بحيث تتمشى مع احتياجات جهاز الدولة كما تتمشى مع احتياجات القطاعات الانتاجية والخدمية الأخرى. كما تقتضي هذه المهمة تحديد طرق أفضل للتعيين والترقية من النظم المختلفة المعمول بها حالياً وتحقيق توازن معقول بين المركزية واللامركزية في الجهاز الاداري. وتبقى كل الاصلاحات الادارية الأخرى بلا مردود إذا ظل الموظف العام المصري على ما هو عليه .

رابعاً - خطوات التنفيذ : من المهم في عملية الاصلاح الإداري توافر النظرة الشاملة لما ينبغي عمله مع تنفيذ الاصلاح على خطوات متتابعة في تسلسل يضمن تحقيق النتائج التي يبتغيها الاصلاح. وتدل التجربة في دول نامية كثيرة على أن من المفيد التدرج في التنفيذ كالبدء بوزارة أو وزارتين وتطبيق الإصلاح فيها ثم تعميم التجربة تدريجيا بعد أن يرى الناس فوائدها ومع الاستفادة من الأخطاء التي تقع في البداية. كما تدل التجربة أن من المفيد أن تحسم في بداية التنفيذ مسألة تحديد الحجم الأمثل للوحدة الادارية المطلوب إصلاحها ووضع حل عادل لمشكلة العمالة الزائدة. ويمكن تبعا لذلك أن تأخذ خطوات تنفيذ الاصلاح الإداري التسلسل التالي :

(*) اعتباراً من أواخر عام ١٩٩٦ شمل التنظيم الحكومي وزارة جديدة للتنمية الإدارية وزاد اهتمام الحكومة بهذا الموضوع .

(**) مازالت هذه المقولة صحيحة بصفة عامة ، بالرغم مما أصاب بعض هذه الدول من أزمة مالية اعتباراً من النصف الثاني لعام ١٩٩٧ ، ولم يكن ضعف الجهاز الإداري من أسبابها .

(أ) تتحدد الخطوة الأولى بتصور الشكل العام للجهاز الإداري في وضعه الجديد وتحديد وصف دقيق لمهمة كل وحدة إدارية في هذا الجهاز بدءاً بالوحدات في الوزارة المختارة للريادة في عملية الاصلاح. وقد يثبت التحليل أن ثمّة إدارات حكومية لم يعد هناك مبرر لبقائها لأن الغرض الذي أنشئت من أجله قد اختفى تماماً وبقيت هذه الإدارات مع ذلك بل وتوسّعت وزاد عدد موظفيها ، وهذه ظاهرة شائعة في الأجهزة الحكومية في البلاد المختلفة يسميها علماء الإدارة العامة «الحكومة الجوفاء» ويقتضى الإصلاح تحديد مثل هذه الإدارات الجوفاء للتخلص منها ومن أعبائها. كما قد يثبت التحليل أن هناك وحدات في حاجة إلى مزيد من التقوية ؛ بل من التوسع ، لأنها تسهم بصورة واضحة في تنمية المجتمع ، أو في حاجة إلى إعادة التنظيم والإصلاح حتى تؤدي مهمتها على وجه أفضل .

(ب) في الوقت الذي يسير العمل فيه من أجل تبسيط القواعد التي يجب اتباعها في العمل الاداري وتحديدالنظم والاجراءات التي سوف تسير عليها الجهة الادارية ، في هذا الوقت ذاته يتم تحديد العدد المطلوب في كل تخصص وفي كل وظيفة فنية أو إدارية لقيام الوحدة الادارية بالمهمة التي ستناط بها في الوضع الجديد، ومقارنة ذلك بالعدد المتوافر فعلاً طبقاً لإحصاءات دقيقة عن حالة العاملين في كل وحدة . وليس الهدف هنا بالضرورة تخفيض الأعداد في كل وحدة ، إذ ربما يستدعي الأمر - كما قلنا - التوسع في وحدات لها دور إنتاجي واضح . بل إن تخفيض العدد قبل إعادة النظر تفصيلاً في مهمة الوحدة الإدارية وهيكلها وبرامج عملها والأنظمة المتبعة فيها يصبح من قبيل بتر ذراع المريض أو ساقه قبل الفحص الطبي الدقيق الذي يحدد ضرورة هذه العملية ويقرر أبعادها المطلوبة .

(جـ) بينما يستكمل العمل حول القواعد والنظم الجديدة ، تبدأ عملية التوفيق بين الأعداد والتخصصات المطلوبة للوحدة الإدارية وتلك المتوافرة لديها بالفعل للتعرف على حالة الموظفين الفائضين عن الحاجة أو الذين تنبغي إضافتهم وأوضاعهم من حيث السن والمؤهلات والخبرة ودرجة الأداء الخ . وسوف ينتج عن هذه العملية تحديد الأفراد الذين ستتكون منهم الوحدة الإدارية في وضعها الجديد، والتخصصات التي سوف تحتاج اليها في هذا الوضع ، وتحديد العاملين الذين لن تحتاج إليهم الوحدة .

(د) بمجرد استكمال القواعد والنظم تبدأ عملية الاصلاح في الوحدات المختارة والتي تم تحديد العاملين الذين سيبقون فيها مع سد أي نقص في التخصصات عن طريق العاملين الفائضين عن حاجة الوحدات الأخرى ، ويفترض ذلك قيام الجهاز المكلف بالإصلاح الاداري بتجميع البيانات عن العاملين الفائضين في كل وحدة وسد حاجة الوحدات التي يتم اصلاحها عن طريق النقل من الوحدات الأخرى كلما كان ذلك ممكنا.

◁ مشكلة العاملين الفائضين عن الحاجة :

سوف يترتب على العملية الأخيرة وجود فائض صافي من العاملين الذين لا تحتاج اليهم الوحدة التي كانوا يعملون فيها ولا يتوافر مجال لتوظيفهم في الوحدات التي تم إصلاحها. ومن أجل هؤلاء يوضع برنامج يسمح لهم بعدد من الاختبارات تشمل :

١ - البقاء في أجازة بمرتب كامل لفترة (ستة شهور مثلا) للبحث عن وظيفة مناسبة أخرى يمكن النقل إليها في وزارات يتم إصلاحها فيما بعد، مع الحق في التعويض في حالة التقاعد المبكر إذا استنفدت الفترة دون نجاح في الحصول على وظيفة جديدة.

٢ - التقاعد المبكر مباشرةً مع الحصول على تعويض يشمل مرتب كامل لفترة بديلة عن فترة الاجازة بمرتب، بالإضافة إلى نسبة من مرتب كل سنة عمل سابقة في الجهاز الاداري أو نسبة من مرتب سنوات الخدمة الباقية حتى سن التقاعد .

٣ - إعادة التدريب على نفقة الدولة لمدة معينة (سنة مثلاً) يلتحق فيها الموظف بأحد المعاهد أو مراكز التدريب ويحصل فيها على نسبة من مرتبه (٥٠٪ مثلا) ثم يتقاعد بعدها مع حقه في الحصول على تعويض التقاعد المبكر بعد خصم نفقات التدريب والمرتب الذي تقاضاه خلال هذه الفترة (والذي يعادل المرتب الكامل لستة شهور).

٤ - الحصول بدلا من التعويض النقدي على أصول تدر دخلا مثل أراضي مستصلحة أو أسهم في شركات القاطاع العام تكون قيمتها مماثلة للتعويض.

٥ - الحصول بدلا من التعويض النقدي على قرض من الصندوق الاجتماعي لتمويل مشروع انتاجي يوافق عليه الصندوق ويتحدد مقداره حسب احتياجات المشروع على ألا يقل عن ضعفي مقدار التعويض النقدي.

وفي جميع هذه الحالات يحتفظ الموظف بحقه في المعاش طبقاً للقواعد المعمول بها .

بعد استنفاد كل السبل السابقة سيبقى ولاشك عدد من العاملين الذين لا حاجة لجهاز الدولة بهم والذين لم يمارسوا حقهم في اختيار السبل المتاحة لمساعدتهم، عندئذ يتعين الاستغناء الجبري عنهم تدريجيا بدءاً بالأكبر سنًا، مع دفع التعويض المقرر بعد خصم ما حصلوا عليه من مرتب بعد الفترة المسموح بالبقاء فيها في أجازة بمرتب كامل (أي ستة شهور في المثال السابق) ومع وضع حد أقصى للبقاء في هذا الوضع (سنتان مثلاً) قبل صدور قرار الاستغناء واستحقاق المعاش العادي بعد ذلك.

ويلاحظ أن من الممكن تخفيف العبء المالي على الدولة في تطبيق برنامج التقاعد الاختياري والاستغناء الجبري إذا أشركت الدولة فيه مؤسسة للتمويل الدولي يمكنها عندئذ المساعدة بمنح أو قروض للصندوق الاجتماعي أو لتمويل المعونة الفنية التي تلزم، أو بقرض تكيّف قطاعي من مؤسسة التنمية الدولية أو البنك الدولي لإصلاح الجهاز الاداري مع استخدام العملة المحلية المقابلة لحصيلة القرض في دفع التعويضات اللازمة.

وبالمعاملة المتزنة لمشكلة العاملين الفائضين عن الحاجة وتوفير دخل كاف لهم حتى يتمكنوا من الحصول على عمل بديل أو معاشات مناسبة لكبار السن، يمكن التفرغ بعد ذلك لضمان تحسن الأداء في الوحدات التي يتم إصلاح وضعها، وذلك بالتأكد من ترسيخ القيم الجديدة في العمل الإداري وتوفير العناصر التي تحقق الديناميكية فيه عن طريق إتاحة الفرص للعاملين الشبان للتقدم في سلم الجهاز والتدريب المستمر في الداخل والخارج وتوفير المباني المناسبة والاستفادة من التقدم التكنولوجي مع ما يتناسب مع الأوضاع السائدة والاستفادة بصورة مستمرة بما يتم استحداثه من تقدم في العلوم الإدارية.

ومع الاعتراف بصعوبة تطبيق الخطوات السابق شرحها لما تحتاجه من إرادة سياسية وقدرة مالية، فليس من المستحيل وضع برنامج لهذه الإصلاحات وتطبيقه في تدرج معقول يأخذ في الاعتبار ما يتوافر للحكومة من قدرات في كل مرحلة ويصحح المرحلة التالية بما تفيد به تجربة المرحلة السابقة عليها. أما القعود عن الإصلاح والإبقاء على أوضاع غير مقبولة بحجة ما يعتور التغيير من مصاعب فهذه حجة الفاشلين الذين يقعدهم العجز عن مواجهة ما بالجهاز الحكومي من مشاكل عويصة رغم إدراكهم التام أنه لا أمل حقيقي في الانطلاق والتنمية إذا ظل هذا الجهاز على ما هو عليه.

* * *

•• خــاتمـة :

يبقى كل ما قلته مجرد تصور فردي لما يمكن أن يتبع من أجل إصلاح جهاز الدولة في مصر. ولا شك في أن دراسات أكثر تفصيلا قد سبق إعدادها ، وأن المتخصصين في هذا الأمر يمكنهم أن يأتوا بأفضل مما أقترحه لو أنهم كُلِّفوا بذلك من الدولة ورأوا احتمالا جاداً في تنفيذ ما يقترحون.

ومن المؤكد على أي حال أن الأوضاع السائدة تحتاج الى تقويم وأن استمرارها يعوق التنمية التي تحتاج، كأي عملية أخرى، إلى جهاز بشري كفء لإدارتها. كما أن من المؤكد أنه رغم تكرار الحديث عن الثورة الإدارية والمحاولات المتعددة للإصلاح الإداري في مصر فإن الجهاز الحكومي لا زال يعاني من أوضاع معيبة كثيرة ، كما أن ظروف العمل به تزداد تخلفاً وشقاءً كلما ابتعدنا عن مكاتب كبار الموظفين .

ولا يهم بالضرورة تطبيق ما أقترحه دون غيره من المقترحات الكثيرة الممكنة. المهم أن يتحول الجهاز الإداري من جهاز ضخم تكبله قيود لا حصر لها وتنقصه الكفاءات الفنية والوسائل الحديثة مع تحمله لأعداد هائلة من "العاملين " الذين لا يعملون حقا ، أن يتحول من ذلك إلى جهاز أصغر حجماً وأقدر على التحرك بسرعة، تحكمه قواعد مدروسة بعناية وإجراءات مرنة ويتمتع بأعلى الكفاءات المتوفرة وأحدث وسائل العمل الإداري. وبالطبع فإن هذه التحول في حاجة إلى دراسات عميقة وإلى تنفيذ جدي. وما اقترحته هنا يمكن أن يكون بداية في هذا الطريق الطويل من أجل وضع قاعدة تكنوقراطية متينة تتولى النهوض بتنفيذ الجيل التالي من الاصلاحات التي تحتاج إليها مصر في الفترة القادمة بعد أن ينطلق اقتصادها ليصبح اقتصاداً يعتمد على التنافس على المستوي العالمي وليس على القرارات الإدارية .

وعلى الذين يتشككون في إمكانية ذلك أن ينظروا إلى التحول العظيم الذي اعتور دولاً أخرى في السنوات الأخيرة، مثل إندونيسيا وتايلاند، بعد أن كانت أوضاعها أسوأ من أوضاع مصر. وليست مصر بأقل قدرة من هذه الدول إذا أعطت الأمر ما يستحقه من اهتمامها ، لكنها تخسر كثيرا إذا ظلت تتردد على مفترق الطرق وتتقاعس عن أخذ زمام المبادرة .



وصيتي لبلادي

الجزء الثاني

التحدي الأعظم

- السـكان.
- التـعليم.
- إنطلاق القطاع الخاص.

مقدمة الجزء الثاني

■ كتبت الجزء الأول من هذا الكتاب في أواخر عام ١٩٩٤ ، وتم نشره في مايو ١٩٩٥ ، ولعل القارئ لذلك الجزء قد استنتج أن حركة أي مجتمع تتوقف بصفة أساسية في رأيي على أمور ثلاثة :

- السياسات التي تُتّبع ، من حيث نوعيتها وملاءمتها لاحتياجات المجتمع وظروفه ،
- والأجهزة المسئولة ، سواء ما كان منها مسئولاً عن وضع السياسات أو عن تطبيقها ، ومدى ما تتمتع به هذه الأجهزة من كفاءة ونزاهة ،
- وأساليب العمل أي الإجراءات والوسائل التي تتبع في وضع السياسات وإصدار القوانين واتخاذ القرارات ، وما إذا كانت تعتمد على التحليل الموضوعي والتشاور المسبق ، وكذلك الإجراءات التي تتبع في تنفيذ القوانين واللوائح والقرارات وما إذا كانت تتميز بالبساطة والمرونة أو بالتعقيد والتحكم .

وبالطبع فإن هذه العناصر جميعاً لا تأتي من فراغ وإنما تؤثر عليها القوى التي تتحكم في المجتمع وما تمثله من مصالح ، والقيم السائدة في المجتمع نتيجة تجاربه السابقة ، ودرجة استعداده للتغيير وقدرته عليه .

وإذا كان الإصلاح الشامل في أي دولة لابدّ له أن يشمل هذه العناصر كلها ، فإن من الملاحظ أن الحكومات كثيراً ما تتردد في اتخاذ خطوات جذرية في الإصلاح تخوفاً من أعبائها ، وليست هذه الأعباء ذات طابع مالي في الغالب لأن الإصلاح في هذه الجوانب لا يكلف في العادة مبالغاً طائلة . إنما تتمثّل التكاليف التي تخشاها الحكومات عادة في الأعباء السياسية التي تنجم عن الإصلاح في الزمن القصير ، وخاصة إذا كانت الحكومة تعتمد على التأييد السياسي لجماعات تستفيد من الأوضاع القائمة . وقد أثبتت التجربة مع ذلك أن الحكومات التي مهّدت الطريق إلى الإصلاح بتوعية شعبها بأبعاد المشاكل وضرورة حلّها ، ثم سارت في هذا الطريق بخطوات ثابتة وشجاعة ومتواصلة قد جنت مزيداً من التأييد الشعبي بعد أن رأى الناس بأعينهم ما عاد على المجتمع من وراء الإصلاح .

وقد شرحتُ في الجزء الأول من هذا الكتاب كيف تعتمد هذه العناصر جميعاً في النهاية على الأشخاص المسئولين عنها أو بصورة أدق على الأفكار التي تسيطر على عقول الناس والطريقة التي يتعاملون بها مع بعضهم البعض ومدى ما يتمتعون به من مهارات ؛ بل وعلى مستواهم الثقافي والأخلاقي . وأوضحت مع ذلك أن اختيار أفضل الأشخاص لا يُغني عن ضرورة تغيير السياسات وإصلاح الأجهزة وطرائق العمل ؛ لأنه إن بقيت هذه العناصر على حالها فإنه لن يفيد كثيراً تغيير المسئولين بمن هم أكثر منهم كفاءةً ؛ بل إن اختيار أشخاص أفضل مع تقييدهم بالسياسات والأنظمة وطرق العمل السائدة لن يؤدي إلا إلى ارتفاع درجة الشعور بالإحباط . أي أن الإصلاح الحقيقي من شأنه أن يجلب أفضل الأشخاص القادرين عليه ويقبل في الوقت نفسه إمكانية التغيير في هذه الجوانب كلها ، مادام هذا التغيير يستند إلى تحليل موضوعي ودراسات دقيقة ، دون التقيد بشعارات موروثة ، أو أفكار لا يُقبل المساس بها ، أو مصالح من يستفيدون من الأوضاع الحاضرة .

وقد تكلمت في الجزء الأول عن هذه الجوانب جميعها بأسلوب مبسَّط أردت منه أن أشرح للقارئ المصري ، سواء من كان في وضع يتحمل فيه مسئولية اتخاذ القرارات أو من يجني ثمارها أو يعاني من جرائها ، كيف ينطبق ذلك على أحوال مصر وماذا يمكنها أن تفعله بدلاً من الجهد الضائع في صراعات لا جدوى منها وشعارات لا تغني عن شيء .

وقد أسهبت في الحديث عن « الخيارات المتاحة لمصر » من حيث السياسات العامة التي يمكنها اتباعها ، وفرَّقت في هذا الصدد بين ما سمَّيته «اتجاه السير إلى الخلف» (أي الحركات التي ترفع الشعارات الدينية لأغراض سياسية) و « اتجاه السير في المكان ذاته » أو « محلك سر » (أي الحركات الشمولية والحركات التي تتردد في الإصلاح) ، و « اتجاه السير إلى الأمام » الذي أحبذه والذي رسمت خطوطه العريضة من حيث الموقف من الدين ومن الدولة ومن حيث السياسات السكانية والتعليمية والاقتصادية والخارجية التي يؤدي اتباعها في تقديري إلى تحسن ملحوظ في أحوال مصر . ثم تكلمت بعد ذلك عن « إعادة تنظيم الدولة » كمدخل ضروري للتغيير المؤسسي فيها ، تعقبه خطوات ضرورية للإصلاح الإداري ، الذي يواكبه إصلاح قانوني وقضائي ، بحيث يعمّ الإصلاح « السياسات » و « الأجهزة » و « أساليب العمل » ، ليكون إصلاحاً شاملاً يدفع مصر إلى التقدم الذي تستحقه بقدر ما هي في حاجة إليه .

أما هذا الجزء الثاني فإنه يُفصِّل بعض ما أجملتُه في الجزء الأول بشأن السياسات السكانية والتعليمية والاقتصادية التي يعتبر التغيير فيها مفتاحاً لانطلاق الاقتصاد المصري ورفع مستوى المعيشة فيه وتخفيض معدل البطالة ، وهى الآمال التي يطمح المصريون جميعاً إلى تحقيقها ، بصرف النظر عن تنوع فئاتهم واختلاف وجهات نظرهم .

وسوف أراعي في هذا التفصيل ما راعيته في الجزء الأول من تبسيط الشرح وتفادي الحواشي بقدر الإمكان ؛ لأن الهدف هو إقناع القارئ العادي الذي أُخضعت عقليته لفترة طويلة لدعايات كثيرة باسم الدين أو الوطن أو مصالح الفقراء ، وهى دعايات لم تؤد في النهاية إلى تحسن ملحوظ في مستوى المعيشة لأغلبية المصريين ، وإن كانت التفاصيل التي أتناولها في هذا الجزء هى بطبيعتها أكثر تعقيداً مما عالجته في الجزء الأول ؛ إلا إنه لا يصح بغير فهمها السير في طريق الإصلاح الذي أرسمه هنا وصيةً لبلادي .

إبراهيم شحاته

يوليو ١٩٩٥

إيضاح

« الآراء الواردة في هذا الكتاب هى آراء المؤلف بصفته الشخصية كمواطن مصري ، ولا يجوز بأي حال نسبتها إلى البنك الدولي حيث يعمل نائباً أول للرئيس ، أو إلى المركز الدولي لتسوية منازعات الاستثمار حيث يعمل أميناً عاماً ، أو إلى المعهد الدولي لقانون التنمية ، الذي يرأس المؤلف مجلس إدارته ».

شكر وتقدير

يشكر المؤلف الدكتورة / نعمت شفيق ، الاقتصادية بالبنك الدولي ، والأستاذ / الدكتور سعد الدين إبراهيم ، عالم الاجتماع المعروف ، على قراءتهما للمسودة الأولى لهذا الجزء وعلى تعليقاتهما المفيدة عليها .




التحدي الأعظم

تقـــديم

■ تشير التوقعات المدروسة إلى أن أسعار البترول ستواصل انخفاضها في المستقبل القريب ، وإلى أنه ما لم يتم اكتشاف وتطوير حقول نفط جديدة في المستقبل ، فإن احتياطي البترول المعروف حالياً في مصر سوف ينضب في غضون عشرين سنة على الأكثر ، بافتراض بقاء معدلات الإنتاج على حالها .

وتشير هذه التوقعات إلى أن المعونة الأمريكية لمصر سوف تتلاشى أيضاً قبل انتهاء هذه الفترة ؛ بل ربما يبدأ تناقصها السريع بعد العام المالي القادم وتخفُّض بنسب عالية في السنوات التالية (*).

ومعنى ذلك أن يختفي أو يتضاءل مصدران رئيسيان مَن المصادر المتاحة حالياً للاقتصاد المصري ، وصلت قيمتهما في عام ١٩٩٣/١٩٩٤ إلى ٤,٤ مليار دولار (منها ١,٩ مليار دولار للمعونات الأمريكية و ٢,٥ مليار دولار للإنتاج البترولي ، بما في ذلك ما تم استهلاكه محلياً وما تم تصديره)[١] .

وفي نهاية السنوات العشر القادمة ، تشير التوقعات الحالية كذلك إلى أن عدد المصريين سوف يصبح بين ٦٧ و ٧٠ مليون نسمة . هذا بافتراض انخفاض معدل الزيادة السكانية في هذه الفترة عن المعدل الذي ساد في السنوات الخمس السابقة (والذي بلغ في المتوسط ٢٪ سنوياً) ، بحيث يصبح هذا المعدل ١,٨٪ في الفترة من سنة ١٩٩٥ إلى سنة ١٩٩٩ و ١,٦٪ في الفترة من سنة ٢٠٠٠ إلى نهاية عام ٢٠٠٤ ، ومعنى

(*) بدأ هذا التخفيض في الموازنة العامة الأمريكية لسنة ١٩٩٧ / ١٩٩٨ ، كما انخفضت أسعار البترول بنسبة عالية .

(١) في عام ٩٣/٩٤ ، وصلت قيمة صادرات مصر من البترول الخام والمنتجات البترولية حوالي ١,٥ مليار دولار ، ووصلت قيمة البترول المستهلك محلياً (على أساس سعر التصدير) حوالي مليار دولار . ويلاحظ أن قيمة الصادرات البترولية في تلك السنة كانت أقل من السنة السابقة عليها بنسبة ١٧٪ ، بسبب انخفاض أسعار البترول ، ولا تشمل هذه الأرقام الغاز الطبيعي ، الذي لم يصدَّر بعد ، والذي يبلغ عمر الاحتياطي له حوالي ٤٥ سنة . (تقديرات البنك الدولي) .

ذلك زيادة عدد المصريين بين ٩ و ١٢ مليون نسمة مع بداية عام ٢٠٠٥ طبق هذه التوقعات التي يعتبرها المتخصصون توقعات متفائلة[٢] .

وإذا تذكرّنا أن متوسط الدخل الحقيقي للفرد في مصر قد تناقص في السنوات الأخيرة (قبل ١٩٩٦ ، وهي السنة التي نشر فيها هذا الجزء لأول مرة)؛ بل وتناقص كذلك متوسط الدخل الإسمي للفرد مقوّماً بالدولار (من ٧٦٠ دولار عام ١٩٨٨ إلى ٦٦٠ عام ١٩٩٣) مما ترتب عليه تصنيف مصر في مجموعة «الدول منخفضة الدخل» اعتباراً من عام ١٩٩٠ (بعد أن كانت في الحدود الدنيا للدول «متوسطة الدخل»)[*]، فإن معنى ذلك أنه ما لم تحدث انطلاقة كبرى في الاقتصاد المصري ، بما في ذلك زيادة هائلة في الصادرات المصرية ، فإن متوسط دخل الفرد المصري سوف يتدهور بصورة كبيرة بفعل العوامل السابقة مجتمعة (انخفاض الموارد وزيادة السكان) مما يبقى مصر لا قدّر الله بين أفقر دول العالم في المستقبل المنظور ، وهذا أمر لا يمكن قبوله وينبغي فعل كل ما هو ممكن للحيلولة دون أن يصبح مصيراً لا مفر منه .

---

(٢) يختلف التقدير طبقاً لمعدل تناقص الخصوبة الإجمالية في هذه الفترة وما إذا كان هذا المعدل سيصبح ٢,٤ ، كما يتوقع بعضهم ، أو ٣,٣ ، كما يتوقع آخرون . أما إذا افترضنا معدلاً وسطاً للخصوبة بنسبة ٢,٩ فإن عدد السكان سيصبح ٦٨,٥ مليون في بداية عام ٢٠٠٥ ، أي بزيادة ١٠,٨ مليون عن العدد المقدر بـ ٥٨ مليون في نهاية عام ١٩٩٤ . وتقدر الدراسات أن عدد سكان مصر سيصل إلى ١٠٣ مليون عام ٢٠٣٥ إلا إذا أمكن تحقيق معدلات منخفضة للخصوبة تجعل من الممكن أن يصبح عدد السكان في حدود ٩٠ مليون في تلك السنة .

تعتمد هذه الأرقام والأرقام الأخرى الواردة في هذه الدراسة بشأن السكان على المصدرين التاليين ، اللذين تختلف أرقامهما بعض الشيء عن الأرقام الرسمية في مصر :

World Bank, World Tables 258-9 (1995); S.C. Cochrone and E.E. Massiah, Egypt : Recent Changes in Population Growth (World Bank, HRO Working Papers, February, 1995).

وتستند أرقام المرجع الثاني على دراسات سكانية عديدة مشار إليها فيه .

(*) تمت مراجعة أرقام الدخل القومي في مصر بعد تولي الأستاذ الدكتور كمال الجنزوري رئاسة الوزارة بحيث أصبح متوسط الدخل الإسمي للفرد ٩٩٠ دولار في عام ١٩٩٥ و ١٠٩٠ دولار في عام ١٩٩٦ ، ووصل المعدل في أطلس البنك الدولي الصادر في ١٩٩٨ (والذي يتأسس على متوسط السنوات الثلاث السابقة) إلى ١٠٨٠ دولار للفرد في عام ١٩٩٦ . وبهذا لم تعد مصر ضمن مجموعة الدول « منخفضة الدخل » بل أصبحت مرة أخرى في الشريحة الأدنى للدول متوسطة الدخل Low middle income حسب التصنيف الوارد في هذا الأطلس ، مما يضع مصر في المرتبة التسعين بين الدول من هذا المنظور . أما إذا أخذنا في الاعتبار القوة الشرائية للجنيه فإن دخل الفرد يصبح ٢٨٦٠ دولار (في المرتبة ١٣٧ بين الدول) .

وحتى نحول دون هذا المستقبل المظلم ونفتح الطريق أمام مستقبل يرتفع فيه مستوى المعيشة لجميع المصريين ؛ لابد من برنامج طموح جداً يحتاج إلى مجهودات شاقة كثيرة وتضحيات عظيمة ؛ لكنه برنامج ضروري لأنه يمثل الخط الفاصل بين السقوط في هاوية الفقر والتخلف أو الصعود إلى مستقبل يعيش فيه أبناؤنا وأحفادنا حياة أفضل .

إن هذا بحق هو التحدي الأعظم الذي ينبغي أن يشغل المصريون جميعاً أنفسهم به ؛ لا يحيدون عنه سبيلاً ، ولا يلهيهم عنه خلاف في عقيدة أو رأي ، فلن تنفعهم في النهاية المعارك السياسية الدائرة بين الأحزاب ، ولن تغنيهم من جوع الشعارات التى تملأ المكان باسم الدين أو الوطن أو الشعب أو أسماء أخرى ما أنزل الله بها من سلطان !

ولن تستطيع مصر في تقديري مواجهة هذا التحدي الأعظم إلا بالتركيز على ثلاثة جوانب حيوية محدودة لابد أن يحدث فيها تغيير إيجابي هائل ، وهي :

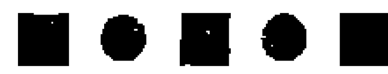
١ - التحكم بصورة فعالة في معدل الزيادة السكانية بحيث لا يزيد هذا المعدل في المتوسط عن ١,٥٪ خلال السنوات العشر القادمة .

٢ - القضاء تماماً على الأُمية ، وتحسين نوعية التعليم في جميع مستوياته بدرجة كبيرة على مدى السنوات العشر القادمة .

٣ - توفير ظروف انطلاق القطاع الخاص ومضاعفة الصادرات خمس مرات على الأقل خلال السنوات العشر القادمة ، بما يؤدي إلى تخفيض معدل البطالة إلى ما لا يجاوز ٥٪ رغم الزيادة المتوقعة للسكان .

ولكل من هذه المسائل أبعاد مهمة تتجاوز حدودها الخاصة بها ، كما أن لها تأثيرات على البيئة وعلى نوعية الحياة في مصر ومستوى المعيشة فيها ؛ بل وعلى النظام السياسي الذي يحكمها في المستقبل .

وسوف أحاول في هذا الجزء تناول الجوانب العملية لكل من هذه المسائل وذلك بهدفين: الأول هو التوعية بمخاطر الأوضاع الحالية إذا تركت لتطوراتها الطبيعية ولم تبذل الجهود الضخمة التي أطالب بها ، والثاني هو التقدم بمقترحات عملية وقابلة للتطبيق لمواجهة التحدي الأعظم الذي يواجه مصر والذي سوف يتحدد مصيرها على أساس درجة نجاحها أو فشلها في التغلب عليه .





التحكم في الزيادة السكانية

« أما معاصروهم فقد ألهاهم التكاثر
حتى عاشوا في المقابر فآنسوني
بخلطهم كلَّ يوم بين الحياة والموت ! »

إبراهيم فهمي

« صداقتي مع الموت » ص ٢٤ (١٩٩٥)

التحكم في الزيادة السكانية

•• مقدمة : عوامل التأثير :

تتوقف الزيادة أو النقص في عدد السكان في أي بلد بصفة أساسية على عوامل ثلاثة يحسن التعريف بها قبل بحث الوضع في مصر .

أول هذه العوامل هو معدل الخصوبة (أي متوسط عدد المواليد بالنسبة لكل امرأة في سن الإنجاب) . والعامل الثاني هو معدل الوفيات (أي نسبة عدد المتوفين من الأطفال في كل ألف منهم) . أما العامل الثالث فهو معدل الهجرة (أي نسبة الزيادة أو النقص في عدد من يتركون وطنهم للحياة لفترة طويلة أو بصفة دائمة في دولة أخرى ، وعدد من يفدون من الدول الأخرى للإقامة الدائمة) . ويتفاعل هذه العوامل مع بعضها البعض ينتج معدل الزيادة السكانية ، أي نسبة الزيادة في عدد السكان في كل سنة مقارنة بالسنة السابقة عليها .

وقد حدثت تطورات مهمة في هذه المعدلات في مصر ترتب عليها أن عدد السكان الذي كان ١٠ مليون نسمة في أواخر القرن الماضي (طبقاً لإحصاء ١٨٩٧) قد تضاعف ست مرات تقريباً منذ ذلك الوقت ، كان معظمها في النصف الثاني من القرن العشرين ، فمنذ عام ١٨٩٧ وحتى عام ١٩٥٠ كان متوسط المعدل السنوي لزيادة السكان ١,٣٪ مما أدى إلى تضاعف عددهم مرة واحدة خلال نصف قرن أو يزيد ؛ إلا أنه منذ عام ١٩٥٠ أصبح معدل الزيادة السنوية ٢,٥٪ في المتوسط (مع انخفاضه في الفترة من ١٩٧٠ إلى ١٩٧٥ - فترة الاستعداد لحرب أكتوبر ١٩٧٣ وما أعقبها - إلى ٢,٢٪ وارتفاعه في الفترة من ١٩٨٠ إلى ١٩٨٥ إلى ٢,٦٪) ، ثم بدأ هذا المعدل ينخفض مؤخراً بسبب انخفاض معدل الخصوبة بدرجة أعلى من انخفاض معدل الوفيات ، حتى أصبح المعدل السنوي للزيادة السكانية على مستوى الدولة ٢٪ تقريباً .

ومع أهمية هذا الإنجاز إلا أنه ، حتى مع استمرار التقدم فيه ، سوف يؤدي كما بيّنا إلى زيادة عدد السكان بما لا يقل عن ٩ مليون نسمة خلال السنوات العشر القادمة ، طبقاً لأفضل الظروف التي يتوقعها علماء السكان .

فهل من الممكن التأثير على معدل الزيادة السكانية لتخفيضه بدرجة تفوق ما يتوقعه علماء السكان المتفائلون والذين يفترضون أن هذا المعدل سوف يصبح على أحسن الفروض ٨ , ١٪ بين عامي ١٩٩٥ و ٢٠٠٠ ثم ٦ , ١٪ بين عامي ٢٠٠٠ و ٢٠٠٥ ؟

لا ينتظر المتخصصون من علماء السكان ذلك ؛ لكني أراه ممكناً بل وضرورياً لمواجهة تحدي الفقر والتخلف الذي يقف لمصر بالمرصاد .

وسوف يعتمد التخفيض الأكبر لمعدل الزيادة السكانية أساساً على تخفيض معدل الخصوبة ، أما العاملان الآخران (معدل الوفيات ومعدل الهجرة) فإن تأثيرهما أقل وضوحاً ومن الصعب احتسابه .

فبالنسبة لمعدل الوفيات يلاحظ أنه يستمر في الانخفاض مع تحسن الخدمات الصحية (وخاصة تطعيم الأطفال) وارتفاع مستوى المعيشة بصفة عامة ، فقد كان معدل الوفيات للأطفال في مصر ٢٠٠ في الألف سنة ١٩٥٠ وأصبح ٥٦ في الألف سنة ١٩٨٩[٣] ، وحدث معظم هذا الانخفاض الكبير بعد عام ١٩٨٠ الذي كانت نسبة الوفيات فيه لا تزال ١١٥ في الألف .

كما أن متوسط عمر الإنسان في مصر ارتفع من ٢ , ٤١ سنة للذكور و ٦ , ٤٣ للإناث في عام ١٩٥٠ إلى ٤ , ٦٠ للذكور و ٨ , ٦٢ للإناث في عام ١٩٩٢ ؛ بل وتفيد آخر الإحصائيات إلى أنه قد تجاوز ٦٤ سنة للجنسين[*] ؛ إلا أنه بالرغم من أن انخفاض نسبة الوفيات قد تبدو عاملاً مهماً في زيادة عدد السكان ، فإن ذلك لا يحدث عادة ؛ بل إن انخفاض الوفيات كثيراً ما يؤدي إلى انخفاض معدل الزيادة السكانية في السنوات التالية ، إذ من الثابت أن المعدل المرتفع لوفيات الأطفال هو من أسباب تكاثر الإنجاب (الذي يعتبر في جزء منه إنجاباً تعويضياً) ، كما أن انخفاض نسبة الوفيات يعود في جزء منه إلى انخفاض معدل الخصوبة ذاتها .

(٣) هذه هي الأرقام الواردة في دراسة Cochrone & Massiah السابق ذكرها وإن كانت أرقام البنك الدولي تشير إلى أن المعدل وصل إلى ٤ , ٦٤ في الألف سنة ١٩٩٤ . انظر World Tables لعام ١٩٩٥ ، ص ٢٥٩ ، وتشير الإحصاءات الرسمية للحكومة أن معدل وفيات الأطفال الرضع قد وصل إلى ٩ , ٣٧ في الألف فقط . سنة ١٩٩٦ في حين يذكر أطلس البنك الدولي الصادر في ١٩٩٨ أن هذا المعدل كان ٥٣ في الألف في عام ١٩٩٦ .

(*) طبقًا لأطلس البنك الدولي لعام ١٩٩٨ وصل توقع عمر الإنسان المصري في المتوسط إلى ٦٥ سنة .

أما عامل الهجرة فمن الصعب التنبأ بتأثيره ، ويرجع ذلك أولاً لعدم توافر المعلومات الدقيقة بشأنه ، وثانياً لارتباطه إلى حد كبير بعدد من العوامل التي يصعب التنبأ بتطوراتها مثل مدى الرخاء في الدول المجاورة لمصر ومدى زيادة الطلب من جانب هذه الدول على العمالة المصرية ، وهي مسائل تتوقف على تطورات أسعار البترول في المستقبل وآثارها على التنمية في هذه الدول ، وعلى إمكانية الارتقاء بمستوى التعليم وخاصة التعليم الفني بمصر ، وكذلك على علاقة مصر السياسية بهذه الدول ومدى ما يتوافر لهذه الدول من عمالة بديلة وما يمكن أن يحدث من تغيير في أنماط السلوك بعد زيادة أعداد الشباب المتعلمين من أبناء هذه الدول وسعيهم للحلول محل العمالة الوافدة حتى في أعمال كانوا لا يقبلون عليها قبل ذلك . وقد حدث بالفعل تراجع في أعداد المصريين بمنطقة الخليج بسبب حرب الخليج ثم بسبب التطورات السلبية للأوضاع المالية لمعظم هذه الدول ، مع زيادة أعداد الخريجين من أبنائها الذين يبحثون عن عمل .

أولاً - خطورة الاستسلام للزيادة السكانية بالمعدلات الحالية

وقبل أن نعدد الخطوات اللازمة لتحقيق معدل أدنى للزيادة السكانية في مصر ، ينبغي أن نوضح أولاً مدى الخطورة التي ينطوي عليها الاستسلام للمعدل الحالي أو حتى للمعدلات التي يقول بها المتفائلون من علماء السكان ، وليس القصد من ذلك إشاعة روح التشاؤم أو اليأس بل التأكيد على ضرورة تحديد النسل في المستقبل ومضاعفة الجهود التي تبذل في هذا السبيل .

•• السكان ودخل الفرد :

لا تقتصر المخاطر إذا استمر معدل الزيادة على ما هو كائن أو متوقع على انخفاض متوسط دخل الفرد المصري ، الذي هو فقير أصلاً ، بحيث يصبح أفقر كثيراً مما هو عليه الآن . وكما أوضحنا فقد انخفض بالفعل متوسط دخل الفرد الإسمي في الفترة من ١٩٨٨ إلى ١٩٩٣ من ٧٦٠ دولار في السنة الأولى إلى ٦٦٠ في السنة الأخيرة(*) ، أما الدخل الحقيقي ، أي بعد أخذ أسعار السلع والخدمات وسعر الصرف في الاعتبار ، فقد انخفض بمعدل أعلى وخاصة منذ عام ١٩٩١ ، ويزداد الأمر سوءاً إذا لم تُعوِّض التنمية الاقتصادية المأمولة في المستقبل النقص في الموارد ، بسبب تناقص صادرات

(*) راجع ما جاء في هامش ص ٨٦ حول ارتفاع متوسط دخل الفرد بعد إعادة احتسابه اعتباراً من ١٩٩٥ .

البترول وتقليص المعونات الخارجية ، في الوقت الذي تستمر فيه زيادة السكان بمعدلات عالية ؛ لكن آثار الزيادة السكانية تتخطى ذلك كله إلى أبعاد كثيرة ، تكفي الإشارة إلى بعضها :

•• السكان ومستوى التعليم :

للزيادة السكانية أثر مباشر على سياسة ومستوى التعليم في الدولة ، وكلنا على دراية بأن أعداداً كبيرة من الأطفال يحرمون من فرصة الحصول على التعليم الإبتدائي ، والذين يحصلون عليه يتكدسون في فصول كبيرة العدد في جميع مراحل التعليم ، كما تتبع «سياسة الأعداد الكبيرة» في القبول بالجامعات. وهذه كلها أمور تؤدي، بل وأدت بالفعل ، إلى انهيار مستوى التعليم في مصر الذي كان يميزها عن سائر دول المنطقة .

وإذا نظرنا إلى التعليم الأساسى وحده (الابتدائى والإعدادى) نجد أنه في عام ١٩٩٠ كان هناك حوالى ١٠ مليون طفل ملتحقين بهذا التعليم بين سن ٦ و ١٤ سنة، زادو في سنة ١٩٩٥ إلى أكثر من عشرة ونصف مليون ، وينتظر أن يزيدوا حسب المعدلات المتوقعة حالياً إلى ١١٫٥ مليون طفل على الأقل في عام ٢٠٠٥. أي أنه بدلاً من تخفيض المعدل العالي جداً لتكدس التلاميذ في فصول المدارس الابتدائية الحكومية (٤٣ تلميذ للفصل الواحد في المتوسط ، ويصل أحياناً إلى ٧٥ للفصل) ، والقضاء على لجوء هذه المدارس إلى العمل فترتين أو ثلاث فترات في اليوم الواحد ، كما هو الوضع الحالي في كثير من الحالات(*) ، سيتعين بناء مدارس جديدة لأكثر من مليون طفل على الأقل . وسوف يؤدي هذا ، ما لم توجه موارد هائلة للإنفاق على التوسع في التعليم الأساسي ، إلى زيادة عدد الأطفال المحرومين منه ، أو تفاقم المستوى البائس الحالي لهذا التعليم بالنسبة لأغلبية الأطفال ، بالرغم من أنه لا يمكن لدولة أن تتقدم إذا لم يتم توفير التعليم الأساسي لأبنائها بمستوى جيد للجميع[٤] .

•• السكان والخدمات العامة الأخرى :

وينطبق الأمر نفسه على الخدمات العامة الأخرى مثل الصحة والإسكان والمواصلات والكهرباء والاتصالات ؛ بل والطرق والحدائق العامة . فكما هو معروف ، تؤدي زيادة

(*) صرحت مصادر مسئولة في وزارة التربية والتعليم في عام ١٩٩٨ أنها بصدد القضاء على هذه الظاهرة بحيث تعمل المدارس لفترة واحدة .

(٤) راجع الفصل التالي لمزيد من التفاصيل .

السكان إلى ضرورة الإنفاق على التوسع في هذه الخدمات جميعاً بدرجة كبيرة وصيانتها بتكاليف أعلى ؛ ويترتب على هذا ضرورة توفير مبالغ كبيرة قد لا يكون للدولة قدرة عليها ، وإن هى عجزت عن تحملها تكون النتيجة التي لا مفرّ منها هى تدهور مستوى هذه الخدمات كلها إلى أسوأ من المستوى الحالي الذي هو سيء أصلاً .

•• السكان ومساحة الأراضي الزراعية :

وللزيادة السكانية أثر مباشر على مساحة الأراضي الزراعية ، حيث يعتمد قطاع الزراعة في مصر على الري ويقتصر على الأراضي المحدودة التي يمكن ريّها (والتي يعتمد أكثر من ٩٠٪ منها على مياه النيل) . ولا زالت المساحة المزروعة تتآكل باستمرار بسبب التوسع العمراني الناجم عن زيادة السكان ، ورغم المحاولات المتعددة والإنفاق الضخم على استصلاح الأراضي وبناء المدن الجديدة في الصحراء ، فإن التوسع العمراني في الدلتا قد وصل إلى أبعاد خطيرة يراه رؤية العين كل من ينظر إلى دلتا مصر من طائرة تطير فوقها حيث تزحف المساحات المسكونة سنة بعد أخرى على الأراضي الزراعية حتى تكاد تصبح مجموعة من المدن والقرى تتخللها مساحات مزروعة! كما أن الزيادة السكانية تزيد من استهلاك مياه الشرب على حساب مياه الري وتزيد في جرف التربة الخصبة لتحويلها إلى طوب للمباني . بل إن دراسة للبنك الدولي في عام ١٩٨٠ أثبتت أنه لو كانت الأموال التي أُنفقت على إنتاج الغذاء في الأراضي الجديدة المستصلحة في الصحراء قد أنفقت على تعليم الفتيات لكان العائد الاقتصادي أعلى ؛ لأن المبالغ اللازمة لتعليم الفتيات (الذي يترتب عليه تناقص معدل الزيادة السكانية وتبعاً لذلك الطلب على الغذاء) هى أقل كثيراً من المبالغ اللازمة لمواجهة الزيادة في الطلب على الغذاء مع استمرار السكان في الزيادة بالمعدلات السابقة(٥) ! .

(*) طبقاً للأرقام الرسمية ، كان عدد سكان مصر سنة ١٩٠٠ حوالي ١٠ مليون نسمة ، وأراضيها المزروعة ٤,٩ مليون فدان، ومساحتها المحصولية ٦,٧ مليون فدان بحيث كان نصيب الفرد من المساحة المحصولية ٠,٧٠ من الفدان ، ونصيبه من الأراضي المزروعة نصف فدان ، أما في عام ١٩٩٥ فقد جاوز عدد السكان ٦٠ مليون نسمة في حين بلغت المساحة المزروعة ٧,٨ مليون فدان، والمساحة المحصولية ١٥,٢ مليون فدان ، مما جعل نصيب الفرد من المساحة المحصولية ربع فدان وحصته من الأراضي المزروعة ١٣٪ من الفدان فقط .

(٥) راجع :

World Bank, Some Issues in Population and Human Resource Development - Egypt. Report No. 3175-EGT (1981).

وتقارن هذه الدراسة تكاليف إنتاج الغذاء في المجتمعات الجديدة بتكاليف تعليم الفتيات في عام ١٩٨٠ .

•• السكان ومعدل البطالة :

أضف إلى ذلك أن للزيادة السكانية أثراً خطيراً على معدل البطالة ، فقد تراوح هذا المعدل في تقديرات خبراء البنك الدولي بين ١٤ و ١٥ في المائة من القوى العاملة في بداية التسعينيات ، من غير احتساب البطالة المقنّعة في المكاتب الحكومية والقطاع العام ؛ بل وأحياناً في القطاع الخاص ، (ولا يتعارض هذا بالضرورة مع الأرقام الرسمية الأحدث التي ذكرت في عام ١٩٩٤ أن هذا المعدل هو ١٠ في المائة فقط ؛ لأن هذه النسبة اقتصرت على العاطلين الذين قيدوا أنفسهم في مكاتب العمل كراغبين في العمل ولم يحصلوا عليه) . وينتظر طبقاً لمعدلات الزيادة السكانية المتوقعة أن يزيد عددِ السكان الذكور من سن ١٥ إلى سن ١٩ خلال عقد التسعينيات بحوالي ٤٠٪ ، وأن يتوافر بعد سنة ٢٠٠٠ ، طبقاً للتوقعات الحالية ، في كل سنة عدد لا يقل عن ٣,٥ مليون من الشبان في هذه السن يطالبون بفرص للتعليم العالي أو للعمل ، وإذا كان عدد العاطلين من خريجي التعليم المتوسط قد جاوز المليون ، إلى جانب المتسربين من هذا التعليم بأعداد كبيرة أيضاً ، بالإضافة إلى نصف مليون عاطل من خريجي الجامعات والمتسربين منها ، فكيف يستطيع سوق العمل أن يستوعب هؤلاء بالإضافة إلى هذه الملايين الجديدة ؟ واضح أنه يتعذر على الاقتصاد المصري في أي ظروف واقعية للنموّ توفير هذا العدد الضخم من الفرص الحقيقية ، مما يعني زيادة معدلات البطالة وما يترتب عليها من مشاكل اجتماعية وسياسية . وبالرغم من أن اتجاه معدل الزيادة السكانية نحو الانخفاض يخفّف من المشكلة في الزمن الطويل ؛ إلا أن النسبة العالية من السكان دون سن ١٥ سنة (أكثر من ٤٠٪) قد خلقت بالفعل وضعاً سكانياً سوف يبقى فيه للأسف عدد كبير ممن يصلون إلى سن العمل عاجزين عن الحصول عليه .

•• السكان والبيئة :

ولا تقل آثار الزيادة السكانية خطورة على البيئة ، سواء من حيث تناقص التربة الخصبة بتحويلها للطوب اللازم للمباني كما ذكرنا (وهو أمر محرّم الآن قانوناً بعد أن أحدث أضراراً بالغة ؛ لكنه مازال يحدث في أراضي كثيرة) ، أو من حيث زيادة استهلاك مياه الشرب على حساب المياه اللازمة للري أو زيادة ملوحة المياه الارتوازية نتيجة التوسع في السحب من الآبار ، ناهيك عما تحدثه الزيادة السكانية من آثار بالغة السوء على البيئة في المدن ، خاصة من حيث تلوث الهواء وانتشار الأمراض . وإذا كان

سكان مدينة القاهرة قد رأوا بأنفسهم كيف فسد الهواء والماء فيها خلال السنوات الثلاثين الماضية ، فمن اليسير عليهم أن يتصوروا كيف تصبح الأمور لو أن سكان هذه المدينة الشامخة قد زادوا كثيراً عما هم عليه الآن .

•• السكان والعلاقات الاجتماعية :

وإذا تحققت هذه الآثار السلبية جميعها أو بعضها ، نتيجة التقاعس في العمل على ما نطالب به من تنظيم للنسل، فسوف ينعكس ذلك ولاشك على العلاقات الاجتماعية. فمن المعروف أن سلوك الأفراد في المجتمعات المكتظة بالسكان يختلف كثيراً عن سلوكهم في المجتمعات المستريحة . ففي المجتمعات الأخيرة لا يشعر الفرد بالضغوط الشديدة التي يحدثها ازدحام المواصلات وأماكن العمل ؛ بل الطرقات ، ولا يعاني من الضوضاء وانكماش المساحات الخضراء والحدائق العامة وتفاقم أزمة الإسكان . والنتيجة هى زيادة التوتر الاجتماعي في التجمعات السكانية المزدحمة وارتفاع معدل الجريمة فيها .

•• السكان والإنتاجية :

لا يصعب على أحد أن يتخيل ما يترتب عليه الازدحام في مواقع العمل من انخفاض في الإنتاجية وزيادة في الفاقد ، سواء فيما يتعلق بوقت العاملين أو وقت المدراء المسئولين ، أو في الزيادة غير المبررة في النفقات .

وتتوافر العوامل السابقة جميعها في التأثير على نوعية الحياة في مجملها .

⊲⊲ والنتيجة ؟

هل يصح في أوضاع كهذه أن يظل بعضنا متردداً في إعطاء أولوية عظمى للمسألة السكانية ؟ أو أن يتركها لتحلّ نفسها بنفسها على مدى فترة طويلة جداً تعاني مصر خلالها من هذه الأخطار البالغة ؟

كان الوضع يختلف طبعاً لو أن متوسط دخل الفرد في مصر كان عالياً ،عندئذ كان يمكن أن يزيد المصريون من عددهم كيفما شاؤوا دون ضرر مادام معدل الزيادة في السكان يقل عن ، أو على الأقل يوازى ، معدل الزيادة في الدخل . لكن الأمر يختلف كثيراً في الواقع ؛ لأن متوسط دخل الفرد في مصر منخفض جداً . بل إنه أدنى دخل

للفرد في العالم العربي كله (باستثناء اليمن والسودان وموريتانيا والصومال) ، ويحتاج الأمر إلى مضاعفة هذا الدخل على الأقل حتى يعيش الفرد المصري العادي حياة مقبولة . في وضع كهذا تعتبر الزيادة في السكان مشكلة كبرى حتى إن واكبتها زيادة في الدخل الإجمالي ، إلا إذا كانت الزيادة الأخيرة عدة أضعاف الزيادة الأولى ، وهذا أمر غير واقعي إلا إذا ظلت الزيادة السنوية للسكان في حدود ضيقة مثل ١٪ أو ١,٥٪ وبُذلت مجهودات كبيرة لزيادة متوسط الدخل الفردي سنوياً بما لا يقل عن ٥٪ مثلاً . وهذا عكس ما حدث في بداية التسعينات حيث كان معدل زيادة السكان بين سنتي ١٩٩٠ و ١٩٩٣ أعلى من معدل زيادة متوسط دخل الفرد ، مما جعل حياة المواطن المصري العادي تتحول من سيء إلى أسوأ(*) .

ثانياً - المعدل المطلوب للزيادة السكانية ووسائل تحقيقه

هل من الممكن تفادي الآثار السلبية التي عرضناها بتحقيق معدل للزيادة السكانية في مصر في الفترة من عام ١٩٩٥ إلى عام ٢٠٠٥ لا يتجاوز ١,٥٪ بأي حال ، ويقل عن ذلك بعد هذه الفترة ؟

نقول ، على عكس التوقعات السائدة ، أن هذا ممكن بل وضروري .

وقد نجحت مصر في تخفيض معدل الزيادة السكانية في المتوسط من ٢,٦٪ في الفترة ١٩٨٠-١٩٨٥ إلى حوالي ٢٪ في الفترة ١٩٩٠-١٩٩٥ ، أى أن الدليل على واقعية هذه الإمكانية قائم في تجربة مصر نفسها ، ناهيك عن تجارب دول أخرى مثل الصين واندونيسيا ، التي نجحت في تحقيق معدلات أسرع للتخفيض . ولتحقيق ذلك لابد من التركيز على تخفيض معدل الخصوبة باعتباره ، كما ذكرنا ، أكثر العوامل تأثيراً على زيادة السكان في مصر .

وتقدر الدراسات أن يتم انخفاض معدل الخصوبة في مصر بنسبة تتراوح في المتوسط بين ٣,٤ طفل للمرأة إلى ٣ أطفال في الفترة من ١٩٩٥ إلى ٢٠٠٠ ومن ٣ طفل إلى ٢,٤ في الفترة من ٢٠٠٠ إلى ٢٠٠٥ ، غير أن المطلوب هو تخفيض هذا المعدل بنسبة أكبر حتى نصل إلى الوضع الأمثل الذي لا يجاوز العدد فيه طفلين لكل أسرة .

(*) يلاحظ مراجعة الحكومة لأرقام متوسط الدخل القومي للفرد اعتباراً من عام ١٩٩٥ بعد كتابة ما جاء في المتن بما حقق زيادة ملحوظة (٩٩٠ دولار في عام ١٩٩٥ و ١٠٩٠ دولار في ١٩٩٦ ، وحوالي ١٢٠٠ دولار في ١٩٩٧) .

وقد انخفض معدل الخصوبة في مصر بين سنتي ١٩٥٠ و ١٩٩٣ من ٦,٦ طفل للمرأة إلى ٣,٩ طفل ، وكان أسرع معدل للانخفاض في السنوات الخمس الأخيرة (من ١٩٨٨ إلى ١٩٩٣) حيث انخفض معدل الخصوبة من ٤,٧ طفل للمرأة إلى ٣,٩ . ومن الأمور اللافتة للنظر ، والتي قد تدعو للأمل ، أن الانخفاض قد ساد كل محافظات مصر بما فيها المناطق الريفية في الصعيد .

ومن المعروف تقليدياً أن انخفاض معدل الخصوبة ، ومعدل الزيادة السكانية تبعاً لذلك ، يتوقف أساساً على درجة التنمية والرخاء الاقتصادي وما يصاحبه عادة من انتشار التعليم . فكلما زادت التنمية والرخاء وانتشر التعليم وارتفع مستواه ، وخاصة تعليم الفتيات ، كلما قل عدد الأطفال في الأسرة كقاعدة عامة . ومؤدى ذلك بالطبع أن أبناء الأسر الفقيرة يتكاثرون بمعدل أعلى كثيراً من معدل الزيادة في الأسر الميسورة الحال ، وهو أمر يؤدي مع مضي الوقت إلى اتساع الفجوة في مستوى المعيشة بين الفقراء والأغنياء ، مع ما لذلك من عواقب اجتماعية وسياسية خطرة . وتتضح ظاهرة اختلاف التكاثر بحسب الوضع الاجتماعي لمن يقارن تكاثر السكان في الدول الفقيرة بتكاثرهم في الدول الغنية (بل وتناقصهم الآن في بعضها) ، كما تتضح لمن يقارن أعداد أفراد الأسرة داخل المجتمع الواحد حسب الشريحة الاجتماعية التي تنتمي إليها كل أسرة .

غير أن مصر لا تملك - كما أوضحنا - الاعتماد على سياسة انتظارية تضع كل الأمل في التطور الطبيعي للأمور الذي تأتي به التنمية الاقتصادية وما يصاحبها من انتشار التعليم ؛ بل إن هذا الانتظار قد يطول إذا عطّلت الزيادة السكانية الكبيرة معدل التنمية الاقتصادية وعطلت كذلك مدى انتشار التعليم ومستواه ، وهو أمر وارد كما أوضحنا .

لابد إذن من العمل الإيجابى الذى يتخطى الاعتماد على التنمية الاقتصادية وانتظار نتائجها كما كان حال السياسة السكانية في مصر حتى سنة ١٩٨٦ . وقد أخذت مصر بالخطة القومية الثالثة للسكان في تلك السنة واعتمدت فيها لأول مرة على سياسة أوسع طبقاً لمبادىء تقوم أساساً مع ذلك على الاختيار الطوعي للأسرة وتوفير الحوافز الإيجابية ، دون وضع أية قيود ودون تعديل أي من التشريعات القائمة . وقد ساعد على نجاح هذه الخطة بغير شك تزايد مصاعب الحياة في المدن والتوسع الكبير في

برامج تنظيم الأسرة عن طريق توسيع نطاق الخدمات الصحية وتيسير استخدام موانع الحمل ، بجهود متزايد من الدولة ومساعدة كبيرة من برنامج المعونة الأمريكية .

والمطلوب الآن لتحقيق المزيد من التقدم في تخفيض معدل الخصوبة اتخاذ خطوات محددة تزيد على ما يحدث فعلاً ، وهو كثير . ويلاحظ أن الإجراءات التي أطالب بها هى أيضاً إجراءات لا تصل إلى حد التدخل الجبري في قرارات كل أسرة ؛ بل تتفق في مجملها مع مفاهيم المجتمع المصري الذي لا يقبل إجراءات أشد قسوة مثل التعقيم والإجهاض .

وتشمل الخطوات التي أطالب بها هنا ما يلي :

١ - التوسع في تعليم الفتيات في الريف والصعيد بصورة خاصة :

فمن الثابت في كل المجتمعات أن تعليم الفتيات يؤدي إلى انخفاض في معدل الزيادة السكانية ، ويرجع ذلك أساساً إلى ما ينتج عن هذا التعليم عادة من ارتفاع سن الزواج للفتيات وارتفاع مستوى الوعي والقدرة على الاستفادة من الخدمات الطبية ، وما يؤدي إليه أيضاً من دور أكبر للمرأة في شئون الأسرة ، بما في ذلك القرارات الخاصة بالعدد المرغوب فيه من الأطفال وباستخدام موانع الحمل . وبالطبع ، فإن أثر تعليم الفتيات في هذا الشأن يزيد إذا أدى التعليم ، كما يحدث عادة ، إلى زيادة فرص العمل أمامهن .

وإذا كانت قد حدثت طفرة في صعيد مصر في انخفاض معدل الخصوبة في السنوات الأخيرة ، نتيجة زيادة مجهودات التوعية وتوفير وسائل منع الحمل وبعض الخدمات الصحية للأمهات ، دون توسع ملحوظ في تعليم الفتيات ، فإن هذه الطفرة سوف تزيد كثيراً إذا اهتمت الدولة بصورة أكبر بتوفير التعليم الأساسي لكل الفتيات ، وخاصة في الصعيد الذي لا زالت نسبة الإنجاب فيه أعلى كثيراً من الدلتا .

والحقيقة أن توفير التعليم الأساسي لجميع الأطفال ، بنيناً وبناتاً ، هو فريضة قومية، ولا يعقل أن تتطلع مصر إلى مستقبل أفضل إذا هى تهاونت في ذلك ، بصرف النظر عن المسألة السكانية . إنما نركّز على تعليم البنات هنا لما له من أثر مباشر على معدل زيادة السكان ، كما هو ثابت في مصر وفي غيرها من الدول .

وقد قيل بحق إن تعليم البنات هو أفضل استثمار يمكن أن تقوم به دولة نامية ، ولا يرجع ذلك فقط إلى أن « الأم مدرسة » كما هو معروف في الثقافة العربية ، وإنما يرجع أيضاً إلى ما لهذا التعليم من أثر في زيادة إنتاجية اليد العاملة مع تخفيض معدل الزيادة في السكان في الوقت نفسه .

٢ - التوسع في توفير موانع الحمل في المدن والقرى وتنويع وسائلها بما يناسب الظروف :

لقد حدث بالفعل توسع كبير في هذا المجال في مصر، حتى أنه يقدّر أن نسبة النساء المتزوجات اللاتي يستخدمن موانع الحمل قد ارتفعت من ٣٢٪ سنة ١٩٨٠ إلى ٣٨٪ سنة ١٩٨٨ ، ثم ٤٧٪ سنة ١٩٩٢ ، وكانت معظم الزيادة في المناطق الريفية ، مما يدل على نجاح في سياسة الحكومة في هذا الشأن ؛ إلا أن أغلبية النساء المتزوجات مازلن طبقاً لهذه الإحصائيات لا يستخدمن موانع الحمل ، كما أن النجاح الذي تحقق يعود في جزء كبير منه إلى التمويل الذي قدمته هيئة المعونة الأمريكية ، والذي استخدمت عن طريقه القطاع الخاص بصورة رئيسية في توفير هذه الوسائل . والمهم أن يستمر البرنامج القائم ؛ بل ويتم التوسع فيه ، حتى إذا انخفضت المعونة الأمريكية أو انقطعت ، وأن يعتبر الإنفاق في هذا السبيل إنفاقاً استثمارياً ، لعائده المباشر على عدد السكان في المستقبل ، وتبعاً لذلك لتأثيره المحتمل على مستوى دخل الفرد ومعيشته .

ولا ينبغي أن يقتصر برنامج منع الحمل على طريقة واحدة ، فالمطلوب أن تعرض الوسائل المختلفة . سواء منها ما تستخدمه النساء أو ما يستخدمه الرجال ، بأسعار زهيدة ، وأن يتوافر الأفراد المدربون جيداً لشرح وسائل الاستخدام ، وأن تزود المراكز الطبية خاصة في الريف بكل ما هو لازم لأداء دورها في هذا الشأن على نحو كفء .

ويلاحظ أن التوسع في استخدام موانع الحمل يزيد مع انتشار التعليم ، وأن معظم من يستخدمها من النساء في مصر قد أتممن التعليم الابتدائي أو تعليماً أعلى ، مما يؤكد مرة أخرى أهمية الاهتمام بتعليم الفتيات كوسيلة فعالة للحدّ من زيادة السكان .

٣ - توفير الخدمات الطبية على مستوى الدولة وتزويد المراكز الصحية بالفنيين والوسائل اللازمة للمحافظة على صحة الأطفال والأمهات :

فمن الثابت علمياً أن الاهتمام بصحة الأطفال له أثر مباشر على تخفيض معدل الخصوبة في المستقبل . وقد أنشئت في مصر بالفعل مراكز كثيرة للأمومة والطفولة ؛ لكن المشاهد أن هذه المراكز في حاجة إلى إنفاق مستمر لتغطية نفقاتها الجارية ، كما أن العاملين فيها فى حاجة إلى حوافز مادية مجزية وإلى عقاب صارم كذلك لمن يخلّون بواجبات عملهم ، فالثواب والعقاب ضروريان حتى لا تصبح هذه المراكز مبانٍ فارغة من الوسائل والعقاقير اللازمة أو خالية من الأطباء والممرضات الراغبين في العمل ، كما رأيت بنفسي أثناء زيارة تفقدية في مراكز أنفقت عليها الدولة أموالاً كثيرة ثم أصبحت عاطلة عن أداء دورها ، أو هى تؤديه بشق الأنفس أو باستغلال من يطلبون خدماتها .

٤ - استخدام التشريع واللوائح كوسائل لتخفيض معدل الخصوبة :

من الملاحظ أن سن الزواج للفتيات في الريف المصري أقل منه في دول أخرى تقارن بمصر ، مثل الأردن وتونس . فطبقاً للسن المسجل في عقود الزواج (وهو سن مبالغ فيه في بعض الأحيان) كان متوسط عمر الفتيات عند الزواج فى الريف المصري في عام ١٩٩٢ هو ١٨,٤ سنة ، في حين كان هذا المتوسط بالمقارنة ٢٠,٧ في الريف الأردني و ٢١,٨ في الريف التونسي . ويعود ذلك في جزء منه إلى ارتفاع نسبة تعليم البنات في هاتين الدولتين عنها في مصر ؛ إلا أنه يعود بصورة أوضح إلى أن التشريع المصري يسمح بزواج الفتيات في سن أصغر . ولا يجوز الاحتجاج في معارضة رفع سن الزواج إلى ٢٠ سنة مثلاً بأن الأسر سوف تتهرب من ذلك عن طريق الشهادات الطبية غير الصحيحة ، فمن السهل أن يفرض القانون الآن على موثقي عقود الزواج التيقن من سن الزوجة عن طريق شهادة الميلاد الرسمية ، وأن يقيد القانون الحالات الاستثنائية جداً التي يمكن أن تقبل فيها شهادات التسنين ، مع المعاقبة الصارمة للمأذون والطبيب اللذين يتلاعبان في هذه المسألة . كما لا يجوز الاحتجاج بأن رفع سن الزواج مخالف للشرع ، فهذه السن قد رُفعت فى دول إسلامية أخرى دون أن يتهمها أحد بالخروج عن الإسلام ، ومن الممكن عند الضرورة أن يقتصر الأمر على النص على أنه « لن تسمع عند الإنكار دعوى الزوجية أو الإقرار بها إذا كان سن أحد الزوجين يقل عند عقد الزواج

عن عشرين سنة » ، مما يعني أن عقد الزواج لمن هم دون تلك السن لن يكون باطلاً ؛ ولكنه لن يحتج به أمام المحاكم في حالة إنكار أحد الزوجين لوجوده . وهذه هي الصياغة التي أخذ بها القانون المصري (لائحة ترتيب المحاكم الشرعية) منذ زمن طويل عندما اشترط التوثيق الرسمي لعقد الزواج ، وهو شرط غير وارد في أحكام الشريعة ؛ ولكن القانون (المشرع الوضعي) أدخله كشرط لسماع دعوى الزوجية عند الإنكار وطبقته المحاكم الشرعية ، ثم المدنية ، دون حرج على الإطلاق .

لقد انخفض متوسط سن الزواج بمقدار سنتين خلال السنوات الخمس والعشرين الماضية في مصر دون تدخل من المشرع ؛ لكننا لا نملك أن ننتظر خمسة وعشرين عاماً أخرى فيما يمكن اشتراطه فوراً بنص تشريعي .

كذلك فإن توفير دخل للأم المطلقة لفترة طويلة (على الأقل في الحالات التي لا يكون لديها دخل كاف خاص بها) من شأنه أن يحد من اتجاه كثير من الأمهات في الأسر الفقيرة إلى الإسراف في الإنجاب كتأمين لهن في حالات الطلاق التي لا يحصلن فيها طبقاً للقانون الحالي إلا على عدة ثلاثة قروء فقط (أي دخل لفترة لا تجاوز ثلاثة شهور في الغالب) . ولا نعتقد أن حماية المرأة المطلقة باشتراط حصولها على العدة لفترة طويلة سوف يثير صعوبة شرعية لمن يفسرون الشريعة بما يخدم غايتها من تيسير مصالح المجتمع ، ويراعى الظروف المستجدة ، خاصة وأن مثل هذا الحكم يضيف إلى الحماية التي يأتي بها الشرع للمرأة المطلقة ولا ينقص منها ، كما أن من فوائده أنه يُقيِّد من التوسع في الطلاق (وهو « أبغض الحلال عند الله » ، كما قال الرسول ﷺ) الذي قد يقدم عليه الزوج بكثير من الاستهتار لتفاهة تبعاته المالية .

وقد تدعو الحاجة إلى اتخاذ إجراءات تشريعية أكثر تشدداً مثل اقتصار الخدمات العامة المجانية ، والزيادة في العلاوات الاجتماعية ، على عدد محدد من الأطفال ، أو مثل تقييد تعدد الزوجات . وإذا كانت الشريعة تبيح هذا التعدد فإنها تقصر ذلك على حالة العدل بين الزوجات (« وإن خفتم ألا تعدلوا فواحدة » ، صدق الله العظيم) . ألا يمكن أن ينص القانون إذن على تحقق القاضي من هذا العدل قبل وقوع التعدد ، تجنباً للظلم ، أو عند الخلاف حول هذا الأمر ؟ إن أغلب الظن أن العدل بين الزوجات يستحيل من الناحية المادية في حالة الأسر الفقيرة ، وهي التي يكاد ينحصر فيها تعدد الزوجات في الوقت الحاضر ، وذلك لعدم قدرة الزوج الفقير على توفير المسكن والغذاء

والملبس لأكثر من زوجة واحدة على المستوى نفسه أو على الاطلاق . لماذا إذن تُغلّب مصلحة هذا الزوج الذي يتعسف في استخدام الرخص المتاحة في الشريعة على مصالح المجتمع الذي يعاني من تكاثر الفقر ؟ إن ظاهرة تعدد الزوجات قد انكمشت كثيراً في مصر ؛ لكن من شأن تقييدها تشريعياً ، في إطار مقبول من الناحية الشرعية ، أن يعطي الدولة مؤشراً واضحاً على جديتها في محاربة الإسراف ، بما في ذلك الإسراف في الإنجـــاب .

ويلاحظ أن التشريع في مصر مازال بصفة عامة يشجع بغير قصد على زيادة الإنجاب في وقت ينبغي فيه أن يشجع على تنظيم النسل[٦] . وهناك مجالات عديدة تدعو إلى مراجعة التشريعات القائمة لتعديلها بحيث لا تعطي مزايا مادية لمن يسرفون في الإنجاب أو لا تعطى أولوية لمن لديهم عدد كبير من الأطفال . إذ من المفروض على العكس من ذلك أن يتشدد التشريع في حالة من ينجبون في المستقبل أكثر من طفلين أو ثلاثة من حيث الخدمات العامة والمزايا الأخرى التي تقدمها الدولة بالمجان .

٥ - بسط مظلة التأمينات الاجتماعية لتشمل تدريجياً كل المصريين بدءاً بالعمال الزراعيين :

فلا شك في أن من أسباب الإسراف في الإنجاب اقتناع كثير من الآباء والأمهات في الأسر الفقيرة أن الأبناء سوف يكونون مصدراً للرزق بالنسبة لأسرهم وخاصة بعد تقاعد الآباء عن العمل ، أي أنهم يمثلون نوعاً من التأمين الاجتماعي خاصة لمن لا يحصلون على معاشات عند تقاعدهم . وسوف يؤدي التوسع في نظام التأمينات الاجتماعية إلى التقليل من الاعتماد على الأبناء كمصدر للدخل في السن المتقدمة مما يترتب عليه مع مضي الوقت اختفاء حافز رئيسي لتكوين أسر كبيرة العدد . ويحسن أن يبدأ هذا التوسع بالعمال الزراعيين لأنهم أكثر الناس في مصر حرماناً من التأمينات الاجتماعية، وليس من قبيل الصدفة أنهم أيضاً أكثرهم إنجاباً في الوقت الحاضر .

التالية :

B.B. Ravenholt and S. Russel, Legal and Regulatory Environment Affecting Family Planning in Egypt, Special Report for the National Population Council Under the Option II Project (1993).

٦ - تقوية الدور الإعلامي في تغيير مفاهيم المجتمع ونظرته إلى قيمة الأسرة كبيرة العدد ، خاصة في الريف والصعيد بالذات :

لقد أدت مصاعب الحياة في المدن الكبيرة في مصر إلى إقناع معظم السكان في هذه المدن بفائدة الأسرة المحدودة العدد ، خاصة مع تفاقم أزمة الإسكان ، وارتفاع أسعار الغذاء والكساء ، والشعور المتزايد بالزحام وما يجلبه من متاعب وشقاء ؛ لكن الوضع مازال مختلفاً في الريف ، وخاصة في الصعيد ، حيث مازال معدل الخصوبة أعلى كثيراً ويكاد يصل إلى ضعف معدله في المناطق الحضرية . فعلى حين وصل معدل الخصوبة في عام ١٩٩٢ إلى حوالى ثلاثة أطفال للمرأة في المدن (٢,٩٢ على وجه التحديد) ، كان المعدل حوالي خمسة في الريف (٦ في ريف الوجه القبلي و ٤ في ريف الوجه البحري) . وكما قلنا فإن الفرق بين المدن والريف يعود في جزء منه لانتشار التعليم ، وتعليم الفتيات بخاصة . بدرجة أعلى في المدن ؛ لكنه يعود أيضاً لنوعية الحياة ولدرجة التوعية ومدى توافر وسائل تنظيم النسل ، وقد أدى التقدم في هذه العوامل جميعها في المدن إلى تيسير الإقبال على تنظيم النسل والاستفادة من وسائله بصورة أكبر .

والمطلوب أن يلعب الإعلام المصري دوراً أقوى في نشر قيم جديدة في الريف نحو مزايا الأسرة القليلة العدد ، فهذا دور ضروري لتغيير الصورة الشائعة بأن الأبناء العديدين هم التأمين الحقيقي للآباء الفقراء ومصدر الدخل لأسرهم ، فضلاً عن التفاخر التقليدي بين العائلات الريفية بأعداد أبنائها . ولا يكون هذا الدور الإعلامي مفيداً بالوعظ ، وإنما بالإقناع بما يعود على الوالدين من فوائد إذا اقتصر حجم الأسرة على عدد محدود يمكّنها من أن تعيش على مستوى أفضل .

وقد أثبتت دراسة علمية(٧) أن من الممكن التأثير على نفسية الآباء والأمهات في هذا الصدد ، فقد حدث بالفعل تغيير في نظرة الأسرة المصرية للعدد المرغوب فيه من الأطفال ، وفي تقدير هذه الأسرة لفائدة انقضاء فترة أطول بين إنجاب طفل وآخر . ويعود ذلك إلى حد كبير للبرامج الإعلامية الناجحة ، خاصة البرامج التليفزيونية . وطبقاً لهذه الدراسة فإنه في الفترة بين عامي ١٩٨٠ و ١٩٩٢ (وهى فترة قصيرة نسبياً) تغير العدد المرغوب فيه لدى معظم الأسر من أربعة إلى ثلاثة أطفال في المتوسط ،

(٧) انظر دراسة Cochrone and Massiah السابق الإشارة إليها ، وتدعو الدراسة إلى ضرورة الاهتمام أيضاً بالبرامج الموجهة للرجال والبرامج الخاصة باستخدام وسائل منع الحمل .

وارتفعت نسبة من لا يريدون عدداً أكثر من ذلك إلى ٦٦٪ في عام ١٩٩٢ (بعد أن كانت ٥٣٪ في عام ١٩٨٠) ، كما ازدادت رغبة من يفضلون الانتظار سنتين بين إنجاب طفل وآخر إلى ١٦٪ من الأسر محل الدراسة ، بعد أن كانت ١٢٪ ، وهذه كلها نتائج مشجعة ينبغي البناء عليها حتى يستقر في النفوس أن العدد الأمثل هو طفلين فقط ؛ وبذلك يمكن تحقيق ثبات العدد السكاني الكلي في وقت مناسب .

* * *

•• خاتمة :

لعل القارئ قد توصل بعد هذا التحليل ، الذي قصدت منه عرض الحقائق والحلول بأسلوب يسهل فهمه على غير المتخصصين ، إلى ضرورة تقوية البرنامج الحالي لتنظيم النسل في مصر ؛ ولعله قد اقتنع بأن الهدف الذي حددته لمعدل الزيادة السكانية خلال السنوات العشر القادمة ليس هدفاً بعيد المنال .

لقد نجحت مصر في تخفيض معدل الزيادة السكانية من ٢,٦٪ في الفترة ١٩٨٠-١٩٨٥ إلى حوالي ٢٪ في الفترة ١٩٩٠-١٩٩٤ ، كما نجحت في تخفيض معدل الخصوبة من ٤,٧ طفل للمرأة في سن الإنجاب في عام ١٩٨٨ إلى ٣,٩ في عام ١٩٩٣ . لن يصعب إذن بقدر إضافي من العزم والتصميم تحقيق نتائج أفضل في السنوات القادمة .

إن التقاعس في هذا الأمر معناه القبول بكل النتائج المروعة التي شرحتها لو بقيت معدلات الزيادة دون نقص كبير . وما كان لمصر أن تقبل مثل هذه النتائج ؛ بل إنها قد بدأت معالجة الأمر بجدية منذ عام ١٩٨٦ ، كما أثمرت الجهود التي بذلتها نتائج طيبة تؤكد في ذاتها أن جدية العمل ، في هذا الأمر كما في غيره ، من شأنها أن تحدث فارقاً هائلاً في النتيجة .

يبقى أن نضاعف الجهود عن طريق الإجراءات التي عرضتها بالتفصيل هنا وغيرها من الإجراءات التي يقترحها من هم أكثر مني علماً بهذا الموضوع ، وأن نسير في هذا الطريق دون تردد أو تراجع ، إيماناً بأنه أحد الروافد الأساسية التي تصب جميعاً في النهر الكبير الذي ننتظر أن يحمل التنمية والرخاء لمصر .

ومصر لا ينقصها الخبراء في موضوع السكان ، كما أن دراسات عديدة قد أعدت في الداخل والخارج حول الأسباب والحلول ، وهناك الآن مجلس قومي أعلى للسكان ووزارة للسكان وتنظيم الأسرة(*) . وقد استضافت مصر بنجاح كبير مؤتمر الأمم المتحدة للسكان والتنمية في عام ١٩٩٢ وكان لها دور ملحوظ فيه . وفي هذا الموضوع ، كما في غيره ، ليست المشكلة هى نقص الدراسات أو حتى التمويل ، فكلاهما متوافر أو من الممكن توفيره . إنما كان النقص دائماً في الرغبة الكافية في التغيير ، والقدرة اللازمة لإحداثه . غير أنه في المسألة السكانية بالذات نعتقد أن الرغبة كافية الآن والقدرة قائمة، لا يبقى إلا المزيد من العمل من أجل الهدف الواضح الذي حددناه بمعدل للزيادة السكانية لا يجاوز في المتوسط ٥ , ١٪ طوال السنوات العشر القادمة ، وينخفض بعد ذلك إلى معدل ٣ , ١٪ الذي كان سائداً في بداية هذا القرن ، وبهذا يصبح هدف الأسرة ذات الطفلين لا أكثر حقيقة واقعة .



(*) تم دمج هذه الوزارة مع وزارة الصحة تحت وزير واحد منذ تولى الأستاذ الدكتور كمال الجنزوري رياسة الوزارة .



القضاء على الأمية ورفع مستوى التعليم

« إذا أردت أن تنفع الناس لسنة، ابذر لهم حبَّة .

وإذا أردت أن تنفعهم لعشر سنوات ، إزرع لهم شجرة .

وإذا أردت أن تنفعهم لمائة سنة ، أعطهم تعليماً مفيداً » .

حكيم صيني

« إن التعليم الأساسي للجميع نقلنا من دولة من المرتبة الثالثة إلى دولة من المرتبة الثانية ، أما التعليم الفني الجيد فقد نقلنا من دولة من المرتبة الثانية إلى دولة من المرتبة الأولى »

وزير ياباني

القضاء على الأمية ورفع مستوى التعليم

•• تقديم : أين المشكلة ؟

أشك كثيراً فيما إذا كانت هناك دولة يتوافر لديها ما هو متوافر لمصر من أجهزة لتطوير التعليم ، ومن دراسات ومخططات من مصادر متعددة حول هذا الموضوع .

وأشك كثيراً في أن عدداً كبيراً من الدول تنفق على التعليم نسبة أعلى مما تنفقه الحكومة المصرية (مقارنة بالدخل القومي الإجمالي). إذ يزيد مستوى الإنفاق الحكومي على التعليم الآن في مصر على ٦٪ من الدخل القومي الإجمالي ؛ بينما هو حوالي ٤٪ في الدول النامية بصفة عامة، و ٥٪ في الدول الصناعية ؛ أما التكلفة الحقيقية للتعليم في مصر فهي تزيد كثيراً عما تتحمله الدولة ، إذ أنها تشمل أيضاً تكاليف التعليم الخاص ، والتكاليف الهائلة للدروس الخصوصية لطلاب التعليم العام والخاص .

ورغم ما سبق ، فإنني أشك أيضاً فيما إذا كانت هناك دولة يتدهور فيها مستوى التعليم كما هو الحال في مصر ؛ رغم كل المجهودات العظيمة التي بذلت وتبذل فيها ولها!، كما أن نصيب التلميذ الفرد من الإنفاق الحكومي على التعليم ضعيف في مصر بالمقارنة مع الدول الأخرى(*) ، وإن كان قد تحسن بصورة ملحوظة منذ عام ٩٣/٩٢ .

بل إن هناك اتفاقاً عاماً على أن نظام التعليم الحالي في مصر هو نظام قليل العائد ، بالرغم من تكاليفه العالية ، ولا يمكنه إعداد القوة العاملة التي تستطيع أن تواجه احتياجات الاقتصاد المصري إذا تحقق له الانطلاق المنشود ؛ بل إنه يعجز عن الاستجابة لمتطلبات السوق في الوقت الحاضر .

لقد اطلعت خلال السنوات القليلة الماضية على الدراسات القيمة التي أعدها في هذا الموضوع المركز القومي للتعليم والبحث العلمي والتكنولوجيا منذ

(*) في دراسة حديثة اعتمدت على أرقام اليونسكو (١٩٩٧) وتقديرات خبراء البنك الدولي (١٩٩٦ إلى ١٩٩٨) لنصيب التلميذ من الإنفاق على التعليم الأساسي والثانوي جاءت مصر للأسف في ذيل القائمة (قبل اليمن) بين ٨ دول عربية وإيران .

سنة ١٩٨٤[١] ، وعلى تقرير الأستاذ الدكتور عبد السلام عبد الغفار عن السياسة التعليمية في مصر (١٩٨٥) ؛ وعلى التقرير الأشمل حول « استراتيجية تطوير التعليم في مصر »[٢] الذي أعده الأستاذ الدكتور/ أحمد فتحي سرور في بداية عهده كوزير للتعليم (١٩٨٧) ثم بدأ بتنفيذ ما جاء فيه في عام ١٩٨٨ ، وعلى التقرير المفصل حول نظام التعليم في مصر الذي أعدته في عام ١٩٩٠ وحدة تخطيط التعليم بوزارة التعليم ومعهد البحوث الثلاثي الأمريكي بتمويل من هيئة المعونة الأمريكية في القاهرة[٣]، وعلى التوصيات الشاملة للمؤتمر القومي لتطوير التعليم الأساسي (١٩٩٢)، وتوصيات المجلس الأعلى للتعليم قبل الجامعي (١٩٩٣) حول التعليم الأساسي أيضاً ، وعلى كتاب «مبارك والتعليم – نظرة إلى المستقبل» الصادر عن وزارة التعليم سنة ١٩٩٢ ، وعلى تقرير الأستاذ الدكتور/ حسين كامل بهاء الدين ، وزير التعليم الحالي ، (باللغة الإنجليزية) المعنون « مشرع مبارك القومي – المنجزات التعليمية في سنتين » الصادر في عام ١٩٩٣[*] ، وعلى دراسات في مسائل معينة لخبراء اليونسكو ، واليونسف ، وبرنامج الأمم المتحدة للإنماء ، ودراسات أكثر تفصيلاً أعدها خبراء البنك الدولي !

وأشهد أن هذه الدراسات جميعها ذات قيمة كبيرة ، فقد أوضحت ، واحدة بعد الأخرى ، ما يعانيه التعليم في مصر من مشاكل ، سواء في النظام التعليمي أو في العملية التعليمية ، كما أوضحت هذه الدراسات ما يمكن عمله لإصلاح هذا التعليم ، والتنسيق بين مراحله ، وربطه بعملية التنمية في المجتمع وبالبيئة المحلية ، إلى آخر ما جاء في هذه الدراسات من توصيات مهمة ومفصلة .

أشهد كذلك أن أياً من هذه الدراسات ، على ما لها من أهمية ، لم تنفذ تنفيذاً كاملاً وجدياً ! بل لا تمر شهور أو سنوات قليلة على البدء في التنفيذ حتى تتغير الأوضاع ونبدأ من جديد في دراسات أخرى .

---

(١) راجع بصفة خاصة الكتاب رقم ١٧١ (١٩٨٤) حول التعليم الأساسي . والكتاب رقم ١٨١ (١٩٨٥) . حول التعليم الجامعي . والكتاب رقم ٢٠٩ (١٩٨٦) حول إعداد المعلم .

(٢) نشر هذا التقرير في كتاب الدكتور/ أحمد فتحي سرور : استراتيجية تطوير التعليم في مصر ، يوليو ١٩٨٧ .

(٣) اطلعت على صورة من هذا التقرير غير المنشور وعنوانه :

Reform of the Educational System of Egypt - A Sector Assessment (1990)

وقد صدر باسم وحدة تخطيط التعليم بوزارة التعليم ويشار إليه فيما بعد باسم خطة ١٩٩٠ .

(*) أصدر بعد ذلك الوزير الأستاذ الدكتور حسين كامل بهاء الدين كتاباً عن مستقبل التعليم في مصر وعدداً من المحاضرات بالعربية والإنجليزية توضح التوجهات الجديدة في سياسة التعليم .

لا يعـود المشكل إذن لنقص لدى المسئولين في فـهم مـا يعـيب التـعليم المصـري ، فمشاكل هذا التعليم مدروسة بالتفصيل لدى هؤلاء المسئولين ؛ بل ومعروفة للمواطن العادي ، ولا يعود المشكل إلى سوء تقدير لما للتعليم من أهمية ، فقد أعطاه رئيس الدولة اهتماماً ملحوظاً وأولوية كبيرة ، وخصصت له الدولة نسبة معقولة من مصروفاتها العامة زادت كثيراً في السنوات الأخيرة ، كما حاولت ، ومازالت تحاول ، وحدها أو بالاتفاق مع جهات خارجية ، إدخال إصلاحات متعددة ، دون أن يشعر الناس بفارق كبير نتيجة لها .

◁◁ أين المشكل إذن ؟

يعود المشكل في تقديري ، كما هو الأمر في كثير من محاولات الإصلاح في مصر بصفة عامة ، إلى السياسات المتبعة والأجهزة المسئولة ، يضاف إلى ذلك أن التنفيذ دائماً كان يتأخر إلى أن يستفحل الأمر ، وما أن يبدأ التنفيذ حتى تتكاتف عوامل التخريب لتعطيل الإصلاح أو تغيير مساره أو وقفه تماماً .

★ فالأهداف قد تتم الموافقة عليها دون احتساب التكاليف اللازمة لتنفيذها تنفيذاً سليماً وكاملاً والتأكد من إمكانية توفير هذه التكاليف طوال فترة الإصلاح ، والنتيجة أن تأتي الإصلاحات بشعارات جذابة وبرامج طموحة ولكن لا يمكن تمويلها وتنفيذها كما وُضعت ، فينتهي الأمر إلى نتائج مغايرة للقصد .

★ و الوزير يتغيّر وتتغيّر معه فلسفة الإصلاح ، فيتوقف العمل بالخطة الموضوعة موضع التنفيذ . ولا يفيد في ذلك أن تكون هذه الخطة قد وصفت بأنها استراتيجية طويلة المدى وأن يكون قد تم إقرارها من مجلس الشعب ورئيس الدولة ، كما حدث في « استراتيجية التعليم في مصر » التي وضعها الدكتور أحمد فتحي سرور وبدء تنفيذها عام ١٩٨٨ .

★ وكثيرون من كبار المسئولين عن التعليم ، مثل غيرهم من كبار المسئولين في القطاعات الأخرى ، يفقدون حماسهم مع مضي الوقت وضعف الإمكانيات وتغير الوزراء، ويتحولون مع كل وزير جديد إلى توضيح ما فات سَلَفه من صواب ، وما يمكن أن يأتي به الوزير الجديد من إصلاح ينسب إليه وحده .

★ أما صغار المسئولين ، بمن فيهم أعداد كبيرة من المدرسين ، فإن مرتباتهم الضئيلة، وافتقادهم للحماس لمشروع وطني مقنع ، وحرمانهم من المبادرة والتجريب ، كل ذلك يدفع الكثيرين منهم للتمسك بالأوضاع التي يعرفونها والتي تعلموا مع مضي الوقت كيف يستفيدون من ورائها وكيف يطوعونها لخدمة مصالحهم ، ويزداد الاتجاه نحو ذلك كلما كان برنامج الإصلاح غريباً على البيئة المحلية وظروفها وعاجزاً عن الاستفادة من دروس التجارب السابقة .

★ والجمهور الذي لم يشارك في وضع السياسات ، وإن كان يعاني من جراء التنفيذ الناقص أو المختل لكل سياسة ، قد تعوّد أن يكتفي بالشكوى أو الهذر ، أو أن يبحث إن استطاع عن حلول خاصة مثل الدروس الخصوصية ، أو المدارس الخاصة ، كبديل للحلول العامة ؛ مما يترتب عليه بغير قصد تعطيل الحلول العامة التي يمكن أن تكون أقل تكلفة على الجميع .

★ أما الحكومة ، فبالرغم من النوايا الطيبة ، كثيراً ما تفتر همتها في الإصلاح ، خاصة مع تزايد الضغوط من أصحاب المصالح من الفئات ذات التأثير ، والتي لا يهمها في النهاية سوى حصول أبنائها على الشهادات الجامعية فيستمر التوسع في إعطاء هذه الشهادات لخريجين تتزايد أعدادهم وتتناقص مع ذلك معرفتهم سنة بعد أخرى . هذا في الوقت الذي يحرم فيه أفقر الأطفال من فرص التعليم الابتدائي ، أو يتكدسون في فصول ضخمة العدد بالمدارس التي تعمل ثلاثة أرباعها فترتين أو ثلاث فترات كل يوم ، ولا يتوافر لها المدرسون المدربون ووسائل التعليم الكافية ، ويبلغ التسرب فيها نسبة عالية وصلت في عام ٩٣/٩٢ إلى ٧٪ للذكور و١١٪ للإناث المقيدين بالصف الأول من التعليم الابتدائي ، وإلى ٢٤٪ من الجنسين في الصف الأول من التعليم الإعدادي ! وتنخفض نسبة الالتحاق بالمدارس الإبتدائية كما يزيد التسرب منها بالنسبة للأطفال من أفقر السكان(*) .

★ ويزيد من سوء الأمر أن التحيز ، المقصود أو غير المقصود ، لا يقتصر على إعطاء أولوية للتعليم الجامعي على حساب التعليم الأساسي ؛ لكنه يمتد إلى تحيز ملحوظ لصالح التعليم في المدن على حساب المناطق الريفية ، ولتوفير التعليم للذكور على مدى أوسع من توفيره للإناث .

(*) طبقًا لأرقام البنك الدولي ومسح أجري عام ١٩٩٧ كانت نسبة الالتحاق أعلى من ٨٠٪ حتى سن ١٥ سنة بالنسبة للخُمس الأغنى من الأسر ، وحوالي ٥٠٪ بالنسبة للخُمس الأفقر (للتلاميذ في سن ١٤ سنة) .

والنتائج معروفة للجميع : استمرار الأمية على المستوى الفاحش الذي يُبقي نصف المصريين البالغين لا يقرأون ولا يكتبون ولا يعرفون مبادىء الحساب ، وتخريج أعداد كبيرة من الخريجين الجامعيين لإرضاء الضغوط الاجتماعية ، وليس للوفاء بحاجة العملية الإنتاجية ؛ يظل معظمهم لهذا السبب عاطلين ، في الظاهر أو الباطن ، وتخريج أعداد أكبر من خريجي التعليم المتوسط كانت الأسواق سوف تتلقفهم لو أنهم مدرّبون حقاً للأعمال التي تحتاجها هذه الأسواق في مصر وخارجها ، والذين يظلون عاطلين أيضاً لأنهم لم يحصلوا على تعليم وتدريب مناسبين سواء من حيث الموضوع أو المستوى .

كيف نخرج من هذا الوضع الرهيب إذن ؟ ونحن نعرف جميعاً ، ونردد جميعاً ، أن التعليم الجيد هو مفتاح المستقبل وأن كل آمال مصر ستضيع هباءً إن لم نحقق فيه إصلاحاً جاداً وعميقاً ؟

لن يفيد هنا إعادة شرح مشاكل التعليم المصري التي تفيض بشرحها دراسات كثيرة، أو تلخيص الحلول التي اقترحتها هذه الدراسات ، فالمشاكل كما قلت معروفة للخاصة والعامة والحلول معروفة للمسئولين .

لكنني سأسير على المنوال الذي اتبعته في الفصل السابق من محاولة زيادة الوعي بأبعاد المشاكل ، واقتراح معالم لطريق الإصلاح ؛ ولأن المشاكل عديدة ، فسوف أختار منها أكثرها تعقيداً ، أي مشكلة محو الأمية ، بما في ذلك التعليم الأساسي وتعليم الكبار ، ثم مشكلة التعليم الجامعي ، قبل أن أقدم بعض آرائي الشخصية بشأن رفع مستوى التعليم في مصر ، وهذه آراء تذهب إلى أبعد مما أُقترح حتى الآن في الدراسات القائمة ، وسوف أقدمها بالقدر الذي أعتبره ضرورياً لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية لمصر في هذه المرحلة الحرجة .

أولاً - مسألة محو الأمية (التعليم الأساسي وتعليم الكبار)

◁◁ الأمية عار ليس لمصر عذر فيه وخسارة محضة بكل المقاييس .

مازالت ظاهرة الأمية تسود في مصر على نطاق واسع يشمل حالياً أكثر من نصف مجموع السكان البالغين (حيث بلغت نسبة الأمية لمن بلغوا سن١٥ سنة وأكثر ٣٧٪ للذكور و ٦٦٪ للإناث، بمتوسط ٥٢٪ للجنسين، في عام١٩٩٢). وتعتبر هذه الظاهرة ببساطة عاراً قومياً ليس لنا عذر في استمراره ، وخسارة محضة في كل المجالات(*) .

أقول « ليس لنا عذر » : لأننا طوال أكثر من سبعين سنة (منذ الاستقلال) ، أنفقنا فيها الآلاف من الملايين من الجنيهات على ما يفيد وما لا يفيد ، لم نعط أولوية في كل هذا الإنفاق لأكثر الأمور أولوية وهو محو عار الأمية عن شعب مصر ، وقد أصبحت مصر تتميز بين دول المنطقة العربية ، ولا أقول الدول المتقدمة ، بانخفاض نسبة من يملكون المهارات الأساسية للقراءة والكتابة والحساب بين البالغين ، وتقارن نسبة هؤلاء التي هى حوالي ٥٠٪ في مصر بنسبة ٨٢٪ في الأردن و ٦٨٪ في تونس و٦٤٪ في السعودية .

وأقول هذه « خسارة محضة » : لأنه بصرف النظر عن أي اعتبار آخر فإن الاستثمار في محو الأمية ، خاصة محو أمية البنات ، يحقق أعلى عائد اقتصادي واجتماعي ممكن لأي استثمار حكومي في ظروف مصر !

ومنذ أكثر من سبع سنوات ، عندما وضع الأستاذ الدكتور / فتحي سرور «استراتيجية التعليم في مصر» كتب فيها :

> **إنه لمن العجيب حقاً أن تثور المشاعر وتهتز أركان البلاد وتكثف الجهود ، إذا احتل شبر من أراضيها ، ونركن حتى الآن إلى الدعة والهدوء ، وعقول الغالبية الكبرى من المواطنين تحتلها جحافل الجهل والأمية(٤) .**

(*) طبقًا لوسائل الإعلام المصرية تحقق تقدم كبير في هذا الوضع ، مما أدى إلى حصول مصر في عام ١٩٩٨ على جائزة من منظمة اليونسكو لجهوداتها في محو الأمية ، وطبقًا لآخر تقرير للأمم لمتحدة عن التنمية البشرية فإن معدل القادرين على القراءة والكتابة من البالغين وصل في مصر إلى ٥١٪ في عام ١٩٩٥ .

راجع : Human Development Report 1998, p. 148.

(٤) د. أحمد فتحي سرور « استراتيجية تطوير التعليم في مصر » ، ص ١١٣ (١٩٨٧) .

لكننا بعد هذه السنوات السبع ، وبالرغم من أن الدكتور / فتحي سرور أصبح خلالها رئيساً لمجلس الشعب ، وزادت قدرته تبعاً لذلك على إحداث التغيير ، مازلنا نجد معدلات محو الأمية على ما كانت عليه تقريباً ، وظلت عقول أغلبية المواطنين « تحتلها جحافل الجهل والأمية » ؛ مما يزيد من فقرهم ومن احتمالات استغلالهم ، سواء من جانب أصحاب المصالح الخاصة ، أو من جانب أصحاب الأفكار الارتدادية ، وهم في منطقتنا خلق كثير !

وقد تضمن « مشروع مبارك القومي » للتعليم الذي أعده الدكتور/ حسين كامل بهاء الدين هدف القضاء على الأمية بالكامل سنة ٢٠٠٠ ، فهل حدث حتى الآن ما يطمئن الجميع على أن هذا الهدف سوف يتحقق بالوسائل المتوافرة ؟

•• لماذا الاهتمام بالتعليم الأساسي ؟

هناك على الأقل أسباب سبعة لاهتمام أية دولة بالتعليم ، وبصفة خاصة ، بالتعليم الأساسي ، وهذه الأسباب تزداد أهميتها بالنسبة للدول النامية وخاصة بالنسبة لدولة في ظروف مصر :

١ - **فالتعليم هو أولاً أساس القضاء على الفقر** ، لأن الفقير لا يملك إلا قدرته على العمل ، وهذه القدرة تتوقف على درجة المعرفة أو الخبرة التي تتوافر للفرد ، أي على ما حصل عليه من تعليم أو تدريب سواء بطريق رسمي أو غير رسمي . وكلما زادت درجة التعليم والقدرة على استيعاب معلومات ومهارات جديدة يحتاج إليها سوق العمل ، يصبح من السهل على الفرد أن يجد العمل المناسب وأن يتلاءم مع الاحتياجات التي تستدعيها تغيرات السوق ، وهذا الأمر لا يتوافر طبعاً لمن حرموا من أي قدر من التعليم ، وإنما يتوافر لمن حصلوا على تعليم أساسي متين يمكّنهم من العمل أو من مواصلة التعليم[٥] ، وطبقاً لخطة ١٩٩٠ حول نظام التعليم في مصر السابق الإشارة إليها[٦] ، فإن محو أمية الفرد في مصر يزيد من دخله السنوي في المتوسط بنسبة ٢٤٪ ، إلى جانب ما يتيحه له من فرص للتقدم في المستقبل .

(٥) في تأصيل هذه المسألة والأمثلة عليها يراجع :
World Bank. Priorities and Strategies for Education - A World Bank Sector Review (1995).

(٦) المرجع المشار إليه في هامش رقم (٣) .

٢ - **والتعليم الأساسي ، وكذلك أي تعليم أو تدريب لاحق عليه ، عنصر مهم لزيادة الإنتاجية** ، سواء للعاملين في الحكومة أو في مجال الإنتاج والخدمات ، ويصدق الشيء نفسه على العاملين في الشرطة والجيش ، وقد عانت مصر كثيراً في هذه المجالات جميعها بسبب انتشار الأمية ، أو ضعف مستوى التعليم ، بين أعداد هائلة لم تُتَح لهم فرصة التعليم والتدريب المتواصل ، أو أُتيحت لهم هذه الفرص لكن في مستويات متدنية جعلت حتى حاملي الشهادات الجامعية منهم أشباه متعلمين في كثير من الأحوال .

٣ - **والتعليم الأساسي يساعد في رفع مستوى الصحة العامة لأنه يزيد من الطلب على الخدمات الصحية** ، ويعرّف الآباء والأمهات بمعنى فائدة التغذية السليمة والنظافة والوقاية من المرض ، كما أنه يساعد في حالة المرض على توخي العلاج المناسب والإفادة منه على نحو سليم . وهذه كلها إجراءات تساعد على نماء «العقل السليم في الجسم السليم» ، وتوفر كثيراً من الملايين التي تنفق في العلاج أو تهدر نتيجة التغيب عن العمل .

٤ - **والتعليم ، وخاصة تعليم الفتيات ، يساعد على تنظيم النسل وتخفيض معدل الزيادة السكانية** . وكما تفيد الاحصاءات في الدول النامية عامة ، فإن كل سنة إضافية من التعليم ينتج عنها في المتوسط تخفيض معدل الخصوبة لدى الفتيات في سن الإنجاب بنسبة ٥٪ إلى ١٠٪ ، كما أن سن الزواج ترتفع تلقائياً للفتيات الحاصلات على التعليم الإبتدائي بحوالي سنتين أو ثلاث سنوات ، بالمقارنة بالفتيات اللاتي لم يستكملن هذا التعليم ، كما أن احتمال الإنتفاع بوسائل تنظيم النسل تزيد بنسبة مرة ونصف إلى مرتين عند الفتيات اللائى استكملن التعليم الابتدائي. أضف إلى ذلك أن كل سنة إضافية من التعليم يترتب عليها في المتوسط تخفيض نسبة وفاة الأمهات عند الوضع بحوالي اثنين في الألف[٧] ، وقد شرحنا في الفصل السابق أثر تعليم الفتيات على الحد من الزيادة السكانية في مصر .

---

(٧) وردت هذه المعلومات ومراجعها في :

N. Shafik, Big Spending, Small Returns : The Paradox of Human Resource Development in the Middle East (December 1994) (unpublished paper, World Bank).

٥ - **كما أن التعليم هو أساس التمتع بالحرية السياسية الحقيقية ؛ بل إن نجاح النظام الديموقراطي قد يحتاج إلى حد أدنى من التعليم** ، ويرجع ذلك إلى أن التعليم يمكّن الفرد من معرفة حقوقه المدنية والسياسية والمطالبة بها ، ومن ممارسة هذه الحقوق بشكل مؤثر تقل فيه فرص الاستغلال والتلاعب وشراء الأصوات ؛ ولذلك فإن تمتع جميع المواطنين بحد أدنى من التعليم هو أمر ضروري (وإن لم يكن كافياً بذاته) للمجتمعات التي تحكم نفسها بنفسها ، أي أنه ضروري حيث يقوم نظام الحكم على الاختيار الحر للأفراد وعلى قدرتهم على تغيير حكامهم سلمياً عن طريق صناديق الاقتراع ، وتبعاً لذلك فإن انتشار التعليم يساعد في تحقيق الاستقرار السياسي .

٦ - **ولهذه الأسباب جميعها ، فإن التعليم هو أساس الاستمتاع بالجوانب غير المادية في الحياة** ، فبدونه تصبح الشهوات الجسدية هى المصدر الوحيد للمتعة ، ويميل الفرد إلى الإسراف في هذه الشهوات ؛ لفقدانه القدرة على الاستمتاع بالآداب والفنون الرفيعة التي تحتاج إلى حد أدنى من التذوق الذي يصقله التعليم ، ويؤدي هذا الإسراف إلى تبديد كثير من الموارد في الاستهلاك ، ثم في العلاج الناجم عن هذا الإسراف . وقد صدق من قال « إن الحرمان الثقافي هو صورة من صور الفقر » .

٧ - أضف إلى هذه الأسباب أن **العائد الاقتصادي للتعليم** هو عائد عال ، حتى إذا نظرت إليه الدولة من وجهة نظر استثمارية صرفة[٨] . وبالرغم من عدم دقة الأرقام فى هذا الشأن ، فإنه طبقاً للدراسة الصادرة عن وحدة تخطيط التعليم بوزارة التعليم سنة ١٩٩٠ ، والتي سبقت الإشارة إليها ، يبلغ العائد الاقتصادي للتعليم الابتدائي في

---

(٨) يُفرّق في احتساب العائد على التعليم بين « العائد الشخصي أو الخاص » و « العائد الاجتماعي » ، ومن السهل احتساب العائد الشخصي وذلك بمقارنة تكاليف التعليم بالنسبة للفرد (أي مجموع ما يتحمله من تكاليف أثناء فترة الدراسة وما يفوته من كسب لو أنه كان يعمل بدلاً من الدراسة) بالفوائد المادية العائدة عليه نتيجة التعليم ، أي بالدخل الإضافي الذي سيحققه على مدى حياته نتيجة حصوله على هذا التعليم (والذي يمثل أجر الزيادة في إنتاجية الفرد الناجمة عن التعليم) .

أما العائد الاجتماعي فهو أكثر صعوبة ، إذ يحتسب هذا العائد بإضافة التكاليف التي يتحملها المجتمع لتمكين الفرد من الحصول على التعليم (أى تكاليف نصيب الفرد من دعم العملية التعليمية من جانب الدولة) إلى التكاليف التي يتحملها الفرد ، ثم تقارن هذه التكاليف جميعاً بالفوائد التي تعود على الفرد ، وبالطبع فإن العائد الاجتماعي يصبح أقل من العائد الشخصي . وربما يختلف الأمر لو أضفنا في احتساب العائد الاجتماعي الفوائد التي تعود على المجتمع من تعليم الفرد ؛ لكن هذه الفوائد الاجتماعية من الصعب احتسابها كمياً ؛ ولذلك فإنها لا تدخل عادة في احتساب العائد الاجتماعي للتعليم .

ويمثل الفارق بين العائد الاجتماعي والعائد الشخصي للتعليم مدي الدعم الحكومي للتعليم .

مصر من ٢٠ إلى ٢٥٪ ، وللتعليم الثانوي ١٢٪ ، بعكس التعليم الجامعي الذي قالت الدراسة إن عائده سلبي أي أقل من الصفر (بالنظر لارتفاع تكاليفه على الحكومة وبقاء معظم الخريجين بغير عمل لسنوات طويلة) . وفي دراسة مقارنة للتعليم في الدول المختلفة بصفة عامة تم فيها قياس العائد بقياس الفارق في الأجور قبل وبعد الحصول على التعليم ، مقارناً بتكاليف التعليم للفرد ، قدّر العائد الاقتصادي للتعليم بنسبة ٢٠,١٪ للذكور و ١٢,٨٪ للإناث في حالة التعليم الابتدائي ، و ١٣,٩٪ للذكور ، و ١٨,٤٪ للإناث في حالة التعليم الثانوي ، و ١٣,٤٪ للذكور ، و ١٢,٧٪ للإناث في حالة التعليم العالي[٩] ، ويلاحظ أنه في هاتين الدراستين يعتبر العائد الإقتصادي على التعليم الابتدائي أعلى كثيراً من العائد على التعليم العالي ، مما يعطي التعليم الابتدائي أولوية في الإنفاق العام ، ومع ذلك فإن الاهتمام النسبي في مصر يزيد كثيراً بالتعليم العالي ، على الأقل من حيث نسبة ما يحصل عليه من الانفاق العام على

وقد بدأ هذا الاهتمام تاريخياً في عصر محمد علي الذي أنشأ المدارس العالية سنة ١٨١٦ قبل المدارس التجهيزية (الثانوية) التي أنشأها سنة ١٨٢٥ ، والابتدائية التي أنشأها سنة ١٨٣٢ ، وكان تبرير هذا الوضع المقلوب هو حاجته إلى تخريج موظفين يعتمد عليهم في إدارة شئون الدولة كأولوية مهمة[١٠] ؛ وبالرغم من أن الوضع قد اختلف كثيراً منذ ذلك الوقت ، فإن التعليم العالي مازال يحظى بحوالي ٣٠٪ من مجموع الإنفاق الحكومي على التعليم ، وذلك للتوسع الكبير في أعداده لأسباب سياسية اجتماعية ، وإن كانت هذه الأعداد تمثل نسبة ضئيلة من الأعداد الضخمة للتلاميذ في التعليم قبل الجامعي (١٣,٧ مليون في سنة ٩٣/٩٢) الذين يتقاسمون فيما بينهم ٧٠٪ مما ينفق على التعليم ، وتعتبر نسبة ما تنفقه الحكومة المصرية على التعليم العالي إلى مجموع الإنفاق العام على التعليم من أعلى النسب في العالم ، ولا يجاوزها في العالم العربي إلا حالة الأردن طبق أرقام ١٩٩٠[١١] .

(٩) راجع : G. Psachropolous. Returns to Investment in Education : A Global Update. World Development (1994).

(١٠) عن كتاب الأستاذ الدكتور/ أحمد فتحي سرور السابق الإشارة إليه ص ١١-١٢ .

(١١) انظر : UNPD, Human Development Report, Table 15 (1994).

وواضح من الأسباب السبعة التي ذكرتها أن ثمة علاقة عضوية ودائرية بين التعليم والتنمية في مفهومها الشامل بحيث يساعد كل منهما على نماء الآخر ويتضافر الاثنان على رفع مستوى الفرد من الناحيتين المادية والثقافية .

●● أسباب انتشار الأمية ومشاكل التعليم الابتدائي :

إذا كان للتعليم الأساسي كل هذه المزايا التي تجعل له الأولوية المطلقة لأية دولة تريد النمو ، فكيف نفسر أن معدل الأمية بين شباب مصر في السن بين ١٥ و ٢٥ سنة مايزال هو نفس المعدل تقريباً بالنسبة لأمية من هم في سن أكبر ، أى خمسين في المائة في المتوسط أو أكثر من ذلك قليلاً ؟

قد يفيد أن نتعرف أولاً على أسباب بقاء الأمية على هذا المستوى العالي .

من الواضح أن الإجابة تكمن في العوامل الآتية :

★ نسبة من الأطفال تتراوح بين ١٠٪ و ١٥٪ (وكانت أعلى من ذلك في الماضي) لا تتاح لهم فرصة الالتحاق بالمدارس الابتدائية أصلاً ، هذا بالرغم من أن إلزامية التعليم « الأولي » ومجانيته في «المكاتب العامة» تقررت في دستور ١٩٢٣ ؛ بل إن حق الجميع في الالتحاق بالمدارس الأولية يستند إلى قرارات مجلس شورى القوانين منذ عهد الخديوى اسماعيل(*) وقد تقررت مجانية التعليم الابتدائى في مصر منذ أكثر من خمسين سنة (والتعليم الثانوي منذ حوالي خمسة وأربعين سنة) ؛ ولكن صدور قرارات أو قوانين بإلزامية ومجانية التعليم ليس معناه بالضرورة أن ذلك يحدث فعلاً ، كما يدل على ذلك الواقع في مصر .

★ نسبة أخرى من الأطفال تُقدر بحوالي ١٥٪ من تلاميذ المرحلة الابتدائية ، وبين ١٠٪ و ١٥٪ من تلاميذ المرحلة الإعدادية ، لا يستكملون الآن الدراسة في هاتين المرحلتين ؛ وذلك بسبب حاجة أسرهم للكسب من عملهم (بالرغم من أنه محرم قانوناً لصغار الأطفال) ؛ أو بسبب التسيب في إدارة المدارس ؛ أو لعجز أسرهم عن تغطية تكاليف الدروس الخصوصية والمواصلات وغيرها ؛ أو لجهل الأبوين ، وخاصة الأمهات ، وعدم تقديرهم لأهمية الحصول على التعليم الأساسي بالنسبة لمستقبل أبنائهم .

(*) طبقًا لتقرير التنمية البشرية لسنة ١٩٩٨ ، بلغت نسبة التحاق الأطفال بالمدارس الإبتدائية في سنة ١٩٩٥ ، ١٠٠٪ بالنسبة للذكور و ٨٧٪ للإناث ، غير أن المتوسط للجنسين طبقًا لأرقام البنك الدولي وصل إلى ٨٤٪ في تلك السنة .

★ وإذا كان العاملان السابقان يفسران أمية نصف الأميين البالغين في الوقت الحاضر، فإن النصف الآخر ، وهذه طامة أخرى ، حصلوا على التعليم الابتدائي ؛ بل وفي بعض الأحوال على شيء من التعليم الإعدادي ، وظلوا مع ذلك أميين لا يقرأون ولا يكتبون . وهذه شهادة خطيرة على مستوى التعليم الأساسي في مصر .

★ نسبة الأمية العالية تتركز في المناطق الفقيرة حيث تنخفض نسبة الملتحقين بالمدارس الابتدائية (في سنة ١٩٩٠ كانت النسبة لمن هم في سن الإلزام ٨٧٪ في الصعيد ، مقابل ١٠٧٪ فى المدن) ، وتزيد نسبة الأمية كذلك كثيراً بالنسبة للإناث (في سنة ١٩٩٠ كانت نسبة عدد البنات الملتحقات بالتعليم الابتدائي مقارناً بعدد الذكور٧٧٪ ، تتناقص إلى ٣٥٪ أو أقل في الريف) . وواضح من ذلك أن الأمية في مصر هى ظاهرة اجتماعية تعكس أوضاع المجتمع المصري وما يعاني منه من تمييز في الفرص لصالح الميسورين وسكان المدن على حساب الفقراء وسكان القرى خاصة في المناطق البعيدة ، ولصالح الذكور على حساب الإناث . هذا بالرغم من أن مبدأ تكافؤ الفرص لجميع المصريين مقرر في كلّ الدساتير المصرية المتعاقبة ، وكذلك مبدأ المساواة أمام القانون .

وقد أوضح مسح حديث اشتركت في تمويله عدة مصادر مصرية ودولية[١٢] حول «فرص الحصول على التعليم الابتدائي واكتساب المهارات الأساسية لمحو الأمية» (غطىّ محافظات القاهرة وكفر الشيخ والمنيا) أن « هناك دلائل قوية على جمود فرص الحصول على التعليم الابتدائي وانخفاض الكفاءة فيه وتدهور مستوى العائد منه من حيث اكتساب المهارات الأساسية لمحو الأمية » .

فمن الناحية الكميّة ثبت أنه منذ منتصف الثمانينيات توقف الاتجاه نحو نمو الالتحاق بالتعليم الابتدائي الذي كان يمثل الاتجاه العام لفترة طويلة ، « ولم يتمكن هذا الاتجاه من اختراق حاجز الـ ٩٠٪ » ؛ بل إن التحاق البنات بهذا التعليم قد انخفض وخاصة بنات الأسر الفقيرة في المناطق الحضرية ، كذلك فإن « الكفاءة الداخلية »

(١٢) قام بالمسح « مركز المشكاة للبحوث والتدريب » (الدكتور نادر فرجاني) ، واشترك في تمويله اليونسيف والمركز القومي للبحوث التربوية ، والمركز القومي للامتحانات وتقييم التعليم ، والجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء ، وكلية المعلمين في جامعتي طنطا والمنيا ، ومركز الكشافة الدولي بالقاهرة ومركز المشكاة ، وقد صدرت نتائجه في ديسمبر ١٩٩٤ .

للعملية التعليمية التى كانت تميل إلى التحسن بدأت في التراجع ، كما حدث الأمر نفسه « للكفاءة الخارجية » لهذه العملية[١٣] .

كذلك أوضح هذا المسح أن مستوى القراءة والكتابة والحساب ضعيف جداً ، خاصة الحساب ، وأن هذا الضعف قد بدأ منذ عام ١٩٨٨ ، الذي خُفضت فيه مدة التعليم الابتدائي من ست إلى خمس سنوات(*) . وأن معظم تلاميذ المدارس الإبتدائية يحصلون على دروس خصوصية ، وأنه بينما يؤثر مستوى دخل الأسرة على احتمال الالتحاق بدايةً بالتعليم الابتدائي فإن أثره ضئيل على استمرارية هذا التعليم وعلى التسرب منه، وأن درجة تعليم الأبوين وخاصة الأم هى عامل مهم في « التحاق الأبناء بالمدارس الابتدائية وفي استكمالهم لهذا التعليم واكتسابهم للمهارات الأساسية لمحو الأمية » ، وأن التعليم الابتدائي الخاص في مصر ليس أفضل كثيراً من المدارس الحكومية ؛ بل إن كفاءته الداخلية أقل ، وأنه بينما تساعد الدروس الخصوصية في فرص تكملة التعليم الابتدائي ، فإنها لا تساعد بالضرورة في اكتساب المهارات الأساسية .

وإذا كان هذا هو حال التعليم الابتدائي فليس غريباً أن يظل معدل الأمية على ما هو عليه ، خاصة وأن المجهودات اللاحقة لتعليم الكبار هى محاولات هزيلة ، حتى أن دراسة نظام التعليم في مصر التي تمت سنة ١٩٩٠ ، والسابق الإشارة إليها ، قد لاحظت أن عدد الأميين المقيدين في برامج محو الأمية لوزارة التعليم لم يجاوز في ذلك الوقت ١٪ من مجموع الأميين ! وأنه بالرغم من أن خمسمائة شركة قطاع عام وخاص لديها فصول لمحو الأمية فإنه ليس هناك برنامج يجمع بين هذه الأنشطة أو إحصاءات عنها يمكن الاعتماد عليها . أي أن الاهتمام بمحو الأمية لم يخرج عن دائرة الكلام والمخططات ، ولم يترجم إلى أعمال مفيدة حتى وقت قريب إلا في نطاق محدود جداً ، ويرجع ذلك في تقديري إلى سبب بسيط وهو أن المحرومين من التعليم الأساسي ليس لهم باع سياسي يذكر ؛ بينما المثقفون والسياسيون يتشدقون بمجانية التعليم فى جميع مراحله ؛ لكنهم يبذلون مجهوداتهم لتوفير التعليم الجامعي الذي يستفيد منه بدرجة أكبر الميسورن ومتوسطو الدخول ، ولا يهمهم كثيراً فيما يبدو أن أعداداً كبيرة من المصريين الفقراء لا يحصلون على أي تعليم .

(١٣) تقاس الكفاءة الداخلية باحتساب عدد من يلتحقون بالتعليم الابتدائي الذين يستكملون سنوات الدراسة بالنسبة إلى متوسط فترة استكمال هذه الدراسة ، وتقاس الكفاءة الخارجية باحتساب عدد من يستكملون التعليم الابتدائي بالنسبة لمجموع السكان في سن معين (من ٦ إلى ١١ سنة بالنسبة للتعليم الابتدائي في مصر حالياً) .

(*) تقرر العودة إلى نظام السنوات الست في التعليم الإبتدائي بعد كتابة هذا الجزء .

•• ضرورة تنفيذ برنامج قومي للقضاء على الأمية خلال خمس سنوات :

ولن يتغير هذا الوضع طبعاً إلا إذا وضعنا موضع التنفيذ مبدأ حق كل تلميذ في الحصول على التعليم الذي تسمح به قدراته الذهنية ، وهو ما يقتضي توفير التعليم الأساسي (الابتدائي والإعدادي)[١٤] على مستوى جيد لجميع الأطفال وبالمجان ، مع تقديم منح إضافية لأسر أفقر التلاميذ التي لا تمكنها دخولها المحدودة جداً من إرسال أطفالها للمدارس حتى وإن كانت مجانية ، على أن يواكب ذلك برنامج قومي طموح لتعليم الكبار يستهدف محو الأمية خلال خمس سنوات على مستوى الجمهورية ، وتشترك في تطبيقه القوات المسلحة ، وطلبة الجامعات أثناء العطلة الصيفية ، ووزارات التعليم والشئون الاجتماعية ، والعمل ، والثقافة ، والإعلام (وخاصة التليفزيون) ؛ بل والمساجد والكنائس والجمعيات الأهلية ، وجميع شركات القطاع العام والخاص . ويفترض هذا البرنامج درجة عالية من التنسيق تضمن نجاحه ، وتوفير التمويل الكافي له . ويحسن أن يركز هذا البرنامج القومي في البداية على النساء في الريف ، والذكور العاطلين في المدن ، وصغار السن الذين تسربوا من المدارس الابتدائية والإعدادية من الجنسين . وإذا كان بين المسئولين من يعتقدون أن محو الأمية في هذه الفترة القصيرة حلم لا يمكن تحقيقه ، فعليهم أن يتذكروا أن الحكومة قد ألزمت نفسها في « مشروع مبارك القومي » بمحو الأمية على مستوى الجمهورية في عام ٢٠٠٠ . غير أن هذا البرنامج بشطريه (التعليم الأساسي على مستوى جيد للجميع بالمجان مدعماً بمنح لأفقر الأسر ؛ والبرنامج الطموح لمحو أمية الكبار خلال خمس سنوات) ، لا يمكن تنفيذه عملياً في ظل الميزانية الكلية المخصصة للتعليم ، حتى ولو زادت بقدر معقول ، إذا لم يُعَد النظر في تخصيص الموارد لصالح التعليم الأساسي على حساب التوسع في التعليم العالي (الذي يبتلع الآن ، كما ذكرنا ، ثلث المخصصات الكلية دون أن يحقق نسبة ضئيلة من العائد الاجتماعي للتعليم الأساسي) . وقد يكون من المفيد تخصيص ميزانية خاصة للبرنامج القومي لمحو الأمية منفصلة عن ميزانية وزارة التعليم ، ومن المفيد أيضاً أن لا ينتهى الأمر في هذا البرنامج بتعليم القراءة والكتابة فقط ، وإنما يشمل مواداً تعادل مواد الدراسة الابتدائية والإعدادية في المستوى (مع تقدير اختلاف

(١٤) يلاحظ أن مد فترة الإلزام في التعليم إلى التعليم الإعدادي قد تقررت في مصر بموجب القانون ٣٩ لسنة ١٩٨١ ، أي منذ حوالي خمسة عشر عاماً ، وأصبح التعليم الأساسي في مصر منذ ذلك الوقت يشمل المرحلتين الابتدائية والإعدادية .

سن الأميين في إعداد المناهج) ، بحيث ينتهي كل من يستفيد من البرنامج بالحصول على شهادة تعادل الشهادة الإعدادية ، أو على الأقل بالحصول على شهادة تفيد أنه أتم دراسة تعادل مستوى التعليم الابتدائي .

ثانياً - التعليم العالي ومسألة المجانية للجميع

•• ارتفاع العدد وانخفاض المستوى :

لاشك في أن طفرةً كميةً كبيرة قد حدثت في التعليم العالي في مصر ، سواء من حيث عدد الجامعات والمعاهد العليا ، أو عدد الطلاب المقيدين بها . ولاشك أيضاً أن هذه الطفرة الكمية لم يصاحبها تحسن كيفي ؛ بل بالعكس صاحبها في كثير من الأحوال تدهور في المستوى وفي صلة التعليم بحاجة السوق . .

وبالرغم من أن استراتيجية التعليم التى وضعها الأستاذ الدكتور/ فتحي سرور عام ١٩٨٧ قد أكدت على ضرورة تقييد هذا التوسع بالقدر الذي يسمح بالمحافظة على تعليم جامعي سليم ، كما أكدت على ذلك أيضاً خطة عام ١٩٩٠ ، فإن الانخفاض البسيط في أعداد الطلبة المقيدين في التعليم العالي والذي حدث فعلاً في بضع سنين ، سرعان ما أفسح المجال للعادة القديمة ، بل زاد التوسع في السنوات الأخيرة ، وأعلنت سياسة جديدة في عام ١٩٩٣ لاستمرار هذا التوسع بحجة اللحاق بالمعدلات في الدول الأخرى التي قيل إنها تبلغ ٦٠٪ من الطلبة بين ١٨ و ٢٤ سنة ، وذلك دون اعتبار لحاجة سوق العمل في مصر ، أو لإمكانيات الجامعات فيها ، بل ودون أن نعرف ما هى الدول الأخرى التي حققت النسبة المذكورة وما هي ظروفها .

فبعد أن كان الطلبة المقيدون بالتعليم العالي أقل من ٨٣٠,٠٠٠ عندما طالب الدكتور/فتحي سرور بالتشدد في القبول ، إذ بهم حوالي المليون (٩٧٥,٠٠٠) في عام ٩٣/٩٢ ، وقد جاوزوا المليون الآن . وقد بدأنا نسمع اقتراحات رسمية بزيادة عدد الملتحقين بالجامعات فوراً بنسبة ٥٠ ٪ (!) ، ونظريات تقول : إن التعليم الجامعي يجب أن يتاح للكافة بصرف النظر عن احتمالات العمل لأن الهدف من هذا التعليم ، في قولهم ، هو التثقيف ، وليس التشغيل . وهذا حديث ترفيٌّ كان يفهم في دولة غنية لا تتكفل الحكومة فيها بتوفير هذا التعليم ، أو في دولة تمكنت من توفير التعليم

الأساسي للجميع بمستوى مقبول وتبحث فيما عليها أن تحققه بعد ذلك . لكنني لا أدري كيف يشيع مثل هذا الحديث في دولة مثل مصر . هل المقصود من هذا الحديث أن الهدف من الجامعة هو تأهيل الطلاب لحياة تحتاج إلى ثقافة عالية في مجتمع فقير حتى إن لم يتوافر لهم أي عمل ؟ أم أن المقصود هو التغطية على تقديم التعليم الجامعي من جانب الحكومة بالمجان للميسورين ، في الوقت الذي يحرم فيه أفقر الأطفال من التعليم الأساسي ؟

ولعل أكثر الشعارات استخداماً في هذا الصدد هو شعار أن حق التعليم ينبغي أن يكون متاحاً للجميع بالمجان في جميع مراحل التعليم ، وهذا وضع لم تصل إليه أي دولة في العالم ولم يحدث بالتأكيد في الواقع المصري ؛ ولكنه يذكر في وجه كل من يطالب بإصلاح التعليم الجامعي في مصر ، مؤيداً بنص الدستور ومغلّفاً باسم الفقراء الذين يتضررون منه في الواقع ! لاشك في أن هذه المسألة في حاجة إلى شرح مطوّل لفرط ما نالها من سوء الاستخدام ، وليس الهدف من هذا الشرح المطالبة بحرمان أي طالب فقير من التعليم العالي عندما تثبت أهليته الذهنية لهذا التعليم ، سواء عن طريق مجموع درجاته في الثانوية العامة أو عن طريق امتحان قبول بالكلية التي يرغب في الالتحاق بها ، أو غير ذلك من الاختبارات . بل على العكس ، فإن هذا الطالب القادر ذهنياً يجب أن تتاح له كل الفرص لمواصلة تعليمه حتى أعلى مستوى ممكن ، وإن اقتضى الأمر أن يحصل على منحة إضافية أو قرض ميسر يعينه على تغطية نفقات الحياة أثناء الدراسة وليس فقط على إعفائه من المصروفات . إنما الهدف من الشرح هو إثبات أن التعليم الجامعي لن يتوافر له المستوى المطلوب إذا ظل مفتوحاً لخريجي الثانوي العام بصرف النظر عن قدراتهم الذهنية ، وبالمجان حتى للقادرين ، كما هو الحال الآن .

وإذا أردنا وضع الصورة في إطار مقارن ، فإن علينا أن نتذكر أن ما يدفعه طالب الجامعة في مصر ، أياً كان دخل أسرته ، من رسوم لا يجاوز ٤٪ من تكاليف تعليمه (إحصاء ١٩٩٠)، ويقارن ذلك بنسبة ٣٠٪ في الأردن ، و ٢٥٪ في تونس، و ٤٠٪ في كوريا الجنوبية ، و ٢٦٪ في تشيلي ، و ٢٠٪ في سنغافورة ، و ٩٪ في الصين الشعبية ، وقد ذكرت هذه الدول بالذات حتى لا يقال إن رفع نسبة ما يدفعه الطلاب سوف يؤثر على معدل النمو ؛ لأن الأردن وتونس هما أسرع الدول نمواً في العالم العربي في الوقت الحاضر ، والدول الأخرى هى من أسرع الدول نمواً في العالم على الاطلاق !

•• مسألة المجانية للجميع - الشعار والواقع :

إنني على اقتناع بأن محاولة التطبيق الحرفي لمبدأ توفير التعليم في جميع مراحله بالمجان لجميع المواطنين قد أدت في الواقع إلى حرمانهم جميعاً ، ماعدا القادرين مالياً ، من التعليم الحقيقي في جميع مراحل التعليم ! ولن يتغير الوضع إلا إذا قصرت الدولة التعليم المجاني أولاً على التعليم الأساسي وخصصت له قدراً كافيًا من الموارد المالية المخصصة للتعليم بحيث توفره فعلاً وعلى أعلى مستوى ممكن لجميع الأطفال (وهو مستوى يجب أن يزيد في تقديري على المستوى العام الذي يحصل عليه حالياً خريجو المدارس المتوسطة !) . بعد ذلك يمكن تخصيص القدر الباقي من الموارد المالية المتاحة لتمكين الطلبة الفقراء القادرين ذهنياً من مواصلة التعليم والاستمرار في المراحل التالية بحسب ما يسمح به نبوغهم ، دون أن يصبح العجز المالي عائقاً بأي حال في سبيلهم . أما الطلبة القادرون مالياً أو غير المتفوقين فيكون من حق الكليات الجامعية، كل حسب حاجتها وظروفها وطبق ضوابط يقرها مجلس الجامعة، أن تسمح لهم بالالتحاق بها بالقدر الذي تقرره ومقابل مصاريف تغطي نفقة العملية التعليمية كلها أو بعضها ، وقد توفر فائضاً يستخدم لتخصيص منح إضافية أو قروض دراسية لغير القادرين .

أما الوضع الحالي فقد أدى كما هو معروف إلى ما يلي :

١ - بالرغم من الكلام المعاد عن إلزامية ومجانية التعليم الأساسي ، مازال عدد كبير من أفقر الأطفال محرومين منه ، ومازالت المخصصات المالية لهذا التعليم محدودة ، ولا تمكّن وزارة التعليم من تقديمه على المستوى المطلوب .

٢ - التلاميذ الذين تتاح لهم فرصة التعليم الأساسي والثانوي ؛ بل وفي بعض الأحيان التعليم العالي ، أصبحوا يعتمدون في معظمهم على الدروس الخصوصية التي تدفع الأسر من أجلها مبالغ طائلة ، قد تجاوز ألف مليون جنيه في السنة ، للحصول على تعليم لا يجده الطلاب في المدارس «المجانية»، أي أن الذي يحصل على التعليم، أو بالأدق على التلقين والتلخيص ، يشتريه من السوق غير الرسمي بمبالغ كبيرة ؛ ولأن هذا الشراء غير متاح للجميع فإنه يؤدي إلى انتفاء مبدأ تكافؤ الفرص حتى في التعليم الأساسي الذي يفترض في أي دولة أن توفره لجميع مواطنيها على قدم المساواة ؛ ولأن الدروس الخصوصية يقدمها المدرسون أنفسهم الذين كان ينتظر منهم تقديم التعليم في المدارس ، فإن هناك بُعداً أخلاقياً للمسأله حيث يرى التلاميذ أساتذتهم الذين يفترض أن

يكونوا مثلهم الأعلى في موضع من يتاجرون في تعليمهم ويهملون واجباتهم الأصلية ، وقد وصف الأستاذ الدكتور/ فتحي سرور هذا الوضع بحق بأنه « عملية لا أخلاقية وغير تربوية لأنها تُظهر المعلم أمام تلميذه بمظهر المستغل ؛ ولأنها تُفقد التلميذ قدرته على الاعتماد على النفس »(١٥) .

٣ - أدت مجانية التعليم للمستحق وغير المستحق على السواء إلى بقاء بعض التلاميذ يرسبون عمداً أو بغير عمد ، وتتكفل الدولة مع ذلك باستمرارهم وتغطية نفقاتهم مما يحرم غيرهم ممن قد يكونون أكثر ذكاءً واستعداداً للتعليم من الحصول على أماكن في المدارس والكليات ، وهو وضع إلى جانب افتقاده للعدالة ، يشيع روح الكسل والتفريط في العملية التعليمية كلها .

٤ - ولأن التعليم ، وخاصة التعليم العالي ، يحتاج إلى مبالغ طائلة وتتزايد كل سنة ، فقد بدأت المدارس والجامعات في ابتداع وسائل ملتوية للحصول على تمويل للعملية التعليمية تحت أسماء غريبة مثل التبرعات « الطوعية » ، والتي هي إجبارية في الواقع ، أو « رسوم » دون مقابل إضافي ، وغير ذلك من التحايلات ، بدلاً من الاعتراف بضرورة المصاريف في التعليم العالي لتغطية بعض نفقاته على الأقل ، مع إعفاء غير القادرين وتوفير المنح الدراسية لهم . ومن المضحك أن يقال إن الجميع غير قادرين ، في الوقت الذي يدفع فيه الكثيرون آلاف الجنيهات في الدروس الخصوصية ، وتتكدس فيه السيارات الخاصة أمام أسوار الجامعات ! وقد طالبت استراتيجية التعليم التي وضعها الدكتور/ فتحي سرور بفرض « ضريبة التعليم » لتمويل التعليم الجامعي على أن يدفعها جميع دافعي الضرائب ، ولا أدري لماذا يطالب شخص محدود الدخل أو متوسط الدخل ليس له أبناء يستفيدون من هذا التعليم بأن يغطي نفقات أبناء الميسورين الذين يحصلون على التعليم الجامعي وبصرف النظر عن درجة استعدادهم الذهني أيضاً ! هل هذا أعدل اجتماعياً أم مطالبة أسرة الطالب المستفيد من التعليم الجامعي بتغطية كل تكاليف هذا التعليم أو جزء كبير منها ، مع إعفاء المتفوقين والمحتاجين من القادرين ذهنياً على مواصلة التعليم(*) ؟

---

(١٥) د. سرور ، المرجع السابق ، ص ١٢٧ .

(*) راجع تعليقًا على هذه الآراء يدافع عن التوسع في التعليم العالي ومجانيته للجميع في د. حامد عمار ، نمو في التعليم العالي ومجانية للجميع ، الأهرام ، ١٩٩٥/١١/٢٧ ، ص ١٢ ، وردّ المؤلف على هذا التعليق في الأهرام ، ١٩٩٥/١٢/١٠ ، ص ١٢ .

أعتقد أن المناقشة الموضوعية لهذه المسألة ، والمعرفة بأوضاع التعليم الحقيقية في مصر ، تؤديان بأي شخص يريد الإصلاح إلى الاقتناع بضرورة إعادة النظر في مسألة المجانية للجميع فيما بعد التعليم الأساسي ، وخاصة في مرحلة التعليم الجامعي ؛ ولكن الذين يصمّون آذانهم ويصرون على إغماض أعينهم عن الحقيقة في هذا الموضوع يحتجون بأن من المستحيل سياسياً التراجع عن مجانية التعليم للجميع ، وبأنها على أي حال مقررة بنص صريح في الدستور ؛ ولكن هذه الحجج مردود عليها ، فكل ما نطالب به هو ألا يُسمح بالمجانية للقادرين مالياً أو لغير القادرين ذهنياً بعد أن توضع معايير دقيقة وواضحة لذلك في الحالتين ، ولا أدري لماذا يستحيل سياسياً التراجع عن المجانية لأبناء الميسورين أو للطلبة غير القادرين ذهنياً على متابعة التعليم العالي خاصة وقد أدت في الواقع إلى حرمان أفقر الطلبة من فرصة التعليم الأساسي مهما كان ذكاؤهم الفطري ، على ما أوضحنا . أما النص الدستوري فلا شك أن في مقدور المحكمة الدستورية العليا أن تفسره بما يعطيه معنى عملياً مفيداً ، إذ لا يعقل أن يكون معناه أن من حق أى مصري أن يحصل على التعليم حتى درجة الدكتوراه على حساب الدولة حتى وإن كان مليونيراً أو كان يفقد تماماً القدرة الذهنية على مواصلة التعليم . وقد وضعت الكليات المختلفة نسبة معينة من مجموع الثانوية العامة كشرط للقبول فيها ، ولم يدّع أحد أن استبعاد غير المقبولين هو مخالفة دستورية . بمعنى آخر إن النص يجب أن يفسر على أساس المعقولية وإلا لأصبح بلا معنى في الواقع؛ بل ولأدى مع الوقت إلى إهدار هائل في موارد الدولة مع تراكم الملايين من العاطلين أو قبولهم لأعمال لا تحتاج إلى ما حصلوا عليه من تأهيل . فإذا وضع المشرع شروطاً موضوعية ومعقولة لمجانية التعليم كالحصول على حد أدنى من المجموع في مواد الثانوية العامة ؛ أو النجاح بدرجة معينة في امتحان للقبول بالكلية الجامعية التي يرغب في الالتحاق بها وفي كل سنة دراسية بعد ذلك ؛ أو أن لا يزيد دخل الأسرة المباشرة (الأبوين والأخوة القصّر) عن حد معين يمكن قياسه مثلاً بالوعاء الضريبي للضريبة العامة على الإيراد أ بمعيار دقيق آخر كقرينة على الحاجة المالية ، فإن للمحكمة الدستورية عند الطعن في هذه الشروط أن تقدر عندئذ ما إذا كانت معقولة وغير تعسفية وبالتالي غير منافية للدستور أو لم تكن كذلك . والقول بغير ذلك معناه استمرار الأوضاع الحالية غيرالعادلة ، واستمرار تدفق الأعداد الهائلة على الجامعات بما يحول دون حصولهم على تعليم جامعي حقيقي ، واستمرار «نجاح» الطلبة سنة بعد أخرى على أساس «الرأفة»،

رغم حصولهم أصلاً على درجة « ضعيف » ، واستمرار استخدام الوسائل الملتوية في تحصيل مصاريف من جميع التلاميذ بمن فيهم أكثرهم حاجة وفقراً ؛ كلّ هذا باسم الدستور ! أما إذا تمسكت المحكمة الدستورية العليا بأن هذا الوضع غير المعقول وغير العادل هو الذي يقضي به التفسير الصحيح للدستور ، فسوف يكون من حق العقلاء أن يطالبوا بتعديل الدستور بدلاً من الاستمرار في أوضاع تعود على مصر بأكبر الضرر ، ويُساء استخدامها لصالح الأغنياء باسم الفقراء المفترى عليهم(*) .

•• مسائل أخرى في التعليم العالي :

وبالطبع فإن المعالجة العقلانية لنطاق المجانية ليست هى المسألة الوحيدة التي تعوق إصلاح التعليم العالي ؛ بل إن التوقف عند معالجتها دون إعادة النظر في جوانب أخرى كثيرة لن يكون له أثر كبير ، فمهما بدت أوضاع التعليم العالي لمن ينظر إلى البيانات المكتوبة من حيث المواد التي تدرس والساعات المخصصة لها ، فإن الواقع يعكس فجوة واسعة بين ما هو مكتوب وما يحدث فعلاً ، كما أن النتائج العملية ، وهى المعيار الصحيح للحكم ، لا تعطي أي مبرر للاطمئنان .

إن الإحصائيات في السنوات الأخيرة تفيد أن ثلاثة أرباع العاطلين هم « عاطلون جدد » أي لم يدخلوا « جانب العرض » في سوق العمل إلا في هذه السنوات ، وأن ٩٠٪ من هؤلاء هم من خريجي التعليم الجامعي والمتوسط ، كما أن الإحصاءات تفيد ، كما ذكرنا ، أن ٣٠٪ من النفقات العامة المخصصة للتعليم تذهب للتعليم العالي وأن جزءاً كبيراً من الإنفاق على التعليم قبل الجامعي يذهب إلى التعليم الثانوي الفني والثانوي العام ، ويبقى جزء صغير نسبياً مخصصاً للتعليم الأساسي الذي كان يأوي ، في عام ١٩٩٣/٩٢ ، ١٠,٤ مليون تلميذ أى أكثر من ٧٢٪ من مجموع التلاميذ في جميع المراحل ؛ وعلى ذلك فإن معظم الإنفاق في التعليم يخصص لتخريج خريجين لا يحتاج سوق العمل إلى معظمهم ، فيظلون عاطلين لسنوات طويلة إلى أن تدفع بهم الدولة إلى وظائف غير حقيقية أو غير مناسبة ، وبعد أن يكون الكثير مما تعلموه (وهو قليل) قد تبخر مع الوقت ! كل هذا في حين يعاني السوق من عجز شديد في كثير من

(*) راجع في هذه المسألة الجزء الثالث من هذا الكتاب الذي يثبت أن النص الحالي في الدستور المصري يجاوز ما أتت به كل الدساتير الحديثة في العالم !

التخصصات التي تحتاج إلى خريجين متعلمين جيداً ، ومدربين جيداً ، أو حتى إلى شبان ممن حصلوا على تعليم أساسي فقط ؛ ولكن على مستوى جيد يمكنهم من أداء معظم الأعمال الصغيرة التي يكلف بها الآن خريجو التعليم المتوسط ؛ بل والعالي في بعض المواقع ! فهل يعتبر هذا تخصيصاً رشيداً للموارد ؟ هل يخدم هذا مصالح الفقراء ؟ وهل يؤدي هذا في أي حال إلى ارتفاع مستوى التعليم في أي مرحلة من المراحل ؟

لابد في رأيي من إعادة النظر في سياسة الحكومة بشأن التعليم المتوسط والعالي ؛ لتفادي هذه الجوانب السلبية ، وتحقيق أفضل استخدام ممكن للموارد المخصصة للتعليم ، وتمكين مصر من الحصول على القوة العاملة اللازمة لانطلاقها الاقتصادي والتي يمكن أيضاً تصديرها لزيادة الدخل من العملات الأجنبية . ولا يتوقف الأمر على تحديد الأولويات في الإنفاق العام على مراحل التعليم المختلفة ، والتخصصات المختلفة ؛ وإنما تمتد الحاجة إلى الإصلاح إلى كافة جوانب النظام التعليمي والعملية التعليمية ، ويشمل ذلك أولاً : العنصر البشري الخاص بإعداد المعلمين والمسئولين عن إدارة العملية التعليمية وعن الأنشطة الطلابية المختلفة ، كما يشمل ثانياً : العنصر المادي المتعلق بالمستلزمات المادية للتعليم الكفء من مبان وأدوات وكتب وأجهزة حديثة ووسائل للنقل، ويشمل ثالثاً : العنصر الفكري الخاص باختيار المناهج وطرق الدراسة بما فيها تعويد الطلاب على البحث ، وعلى استخدام المكتبات ، وعلى العمل فى مجموعات على مشروعات علمية ترسيخاً لروح الفريق ، وعلى طرق الاختبار ، وطرق البحث العلمي التي تكاد تكون مفتقدة تماماً في نظام التعليم المصري ، (ويلاحظ أن كثيراً من الباحثين لأعلى الدرجات العلمية لا يعرفون الطريقة العلمية للبحث ، وتأتي أطروحاتهم تجميعاً لما قرأوه يخلو من التحليل ، وحتى في هذا التجميع لا يتبعون القواعد السليمة في الإسناد ، وهو ما أراه للأسف في معظم رسائل الدكتوراه التي اطلعت عليها في السنوات الأخيرة) ، وقبل ذلك كله ينبغي إعادة النظر في فلسفة التعليم والغايات المقصودة من ورائه في كل مرحلة ، ولا أريد الإسهاب هنا في هذه المسائل ، خاصة وأنها قد بحثت بالتفصيل في الدراسات التي أشرت إليها ؛ ويكفي أن أركز على المسائل التي أرى أنه لا يجوز تجاهلها فى أي محاولة لرفع مستوى التعليم في مصر .

ثالثاً - اقتراحات لتحسين مستوى التعليم بصورة جذرية

في دراسة حديثة للبنك الدولي حول أوضاع التعليم في الدول النامية[١٦]، انتهى الباحثون بعد مراجعة شاملة لهذا القطاع إلى ستة عناصر أساسية اعتبروها مفاتيح الإصلاح في هذا القطاع الحيوي ، وتتلخص هذه العناصر في :

١ - إعطاء أولوية للتعليم في الموازنة العامة للدولة على حساب النفقات غير الإنتاجية .

٢ - الاهتمام بمستوي التعليم وبنتائجه العملية ، وليس بمجرد التوسع الكمي فيه ، أو بعدد سنوات الدراسة ، أو المدة التي تستغرقها فترة الدراسة في كل سنة (مع أهمية هذا البعد الكمي أيضاً) .

٣ - التركيز في الاستثمارات العامة في التعليم على التعليم الأساسي ، ثم بعد التأكد من توفيره للجميع ، على التعليم المتوسط والعالي ، مع توفير التخصصات التي تقتضيها عملية التنمية في المجتمع .

٤ - الاهتمام بالعدالة في التعليم من كل جوانب هذه العدالة ، أي إلى جانب توفير التعليم الأساسي للجميع ، توفير فرصة الاستمرار في التعليم لكل من تتوافر له القدرات الذهنية على متابعته بنجاح وإن كان فقيراً ، وتوفيره في أنحاء البلاد المختلفة دون التركيز على المدن الكبيرة ، وتوفيره للإناث والذكور على حدٍ سواء ، وكذلك توفيره لمن فاتهم التعليم الأساسي من الأميين الكبار في السن وليس فقط للتلاميذ في سن المدارس .

٥ - مشاركة المجتمع في التعليم عن طريق مشاركة الأسرة في تغطية نفقات تعليم أبنائها (إلاّ إذا تعذّر ذلك) ومشاركة مجالس الآباء في النشاط المدرسي وفي الإشراف على الأداء المدرسي .

٦ - زيادة الاستقلالية للمؤسسات التعليمية سواء على مستوى المحافظة أو على مستوى المدرسة .

---

(١٦) : World Bank, Priorities and Strategies for Education. A World Bank Sector Review (1995).

وواضح أن نظام التعليم في مصر في حاجة إلى إصلاحات جذرية في هذه الجوانب جميعاً ، كما أنني أعلم أن ثمة محاولة الآن تشترك في دراستها أكثر من مؤسسة دولية، لوضع استراتيجية جديدة للتعليم قبل الجامعي في مصر ، كما أن العمل مستمر في بحث أوضاع التعليم الجامعي ، وأود من جانبي التأكيد على المسائل الآتية التي أراها بصفة شخصية ضرورية لإصلاح التعليم في مصر :

•• اقتراحات محددة :

١ - **اتباع خط واضح في التعليم يتم على أساسه اختيار المناهج وطريقة الدراسة ويقوم هذا الخط على تعويد التلاميذ على التفكير العلمي والبعد عن الخرافات والخزعبلات وربط النتائج بأسبابها المنطقية** ، وليست هذه بالمسألة السهلة كما تبدو ؛ لأنه طوال أكثر من ربع قرن كانت هناك محاولات شرسة ، اشتركت فيها الحكومة بباع طويل ، كان الهدف الظاهر منها تقوية المواد الدينية واللغة العربية ولكنها أدت إلى حشو المقررات بكثير من كتابات غير علمية ؛ بل وتتنافي مع أي مفهوم تقدمي لتعاليم الدين الإسلامي ، وقد نجحت هذه المقررات بالفعل في تخريج جيل من المعلمين اعتبروا واجبهم الأول إغلاق عقول تلاميذهم ، مما ترتب عليه غلبة الفكر الارتدادي في جميع مراحل التعليم كما نراه الآن . والغريب أن التركيز على تعليم الدين واللغة العربية لم يؤد إلى ارتفاع المستوى الأخلاقي ؛ بل بالعكس زادت ممارسة الغش في المدارس والنفاق في المجتمع ، كأنما أغنى ترديد الشعارات الدينية عن ممارسة الفضائل الدينية ، كما تفشّت حالات التعصب والتطرف على نحوٍ لم يكن معروفاً في مصر من قبل ، كأنما الدين الذي يدعو إلى الرحمة والتسامح يحض على العكس من ذلك ! .

ولا أطالب هنا بالانتقاص من دروس اللغة العربية أو بحرمان التلاميذ من تعلم شعائر الدين وقيمه العليا وأحكامه ؛ ولكني أطالب بمراجعة الحشو الكثير في المناهج واختيار القراءات التي تتمشى مع حقائق العصر وتحضّ على التفكير والتدبير وتعطي للإسلام وجهه التقدمي المشرق ، وهناك من الأدب الديني الكثير الذي كتبه المصلحون في الماضي ويكتبوه الآن وهو ما ينبغي أن يقرأه التلاميذ ، وقد قامت بعض الدول الإسلامية التي تتقدم بسرعة مثل ماليزيا وتونس بمحاولات ناجحة في هذا الشأن ، وليس من العيب أن نستفيد منها ، وقد بدأ وزير التعليم الحالي مراجعة المقررات بصورة شاملة

تستحق التقدير ؛ ولكنه يحتاج في هذا الأمر إلى مساندة قوية من المفكرين المصريين ، الذين آثر أكثرهم الصمت .

٢ - **التأكيد في مناهج التعليم على أن الحقيقة في غير الله ليست مطلقة، وأن من الطبيعي أن تختلف آراء الناس حسب اختلاف مداركهم ومصالحهم ، وأن من الضروري لذلك أن يتسامح الناس عند اختلافهم ، وأن يتوسطوا في مواقفهم حتى يتمكن المجتمع من الاستمرار والتقدم عن طريق الحوار وليس الصراع الدموي** ، وهذه مسألة تبدو أيضاً طبيعية ومفهومة ؛ ولكنها للأسف لم تعد طبيعية أو مفهومة في المجتمع المصري بسبب ما تفشى في التعليم من افتراضات تقوم على نفي الرأي الآخر والتسليم بما يقوله أشخاص أحياء أو أموات أضفت على أقوالهم الكتب المدرسية ووسائل الإعلام تقديساً لا مبرر له ، وسوف يساعد على تغيير هذه المفاهيم تشجيع المناقشات الحرة في المدارس وتوجيه المدرسين إلى إقامة الندوات والمناظرات التي تعرض فيها وجهات النظر المختلفة حول القضايا الاجتماعية والمسائل العلمية ، حتى يقر في الأذهان نمط التفكير الحر وينشأ جيل جديد يختلف عن الجيل الذي أفسدت وسائل الإعلام والتعليم الماضية طريقته في التفكير ، وحرمته من أن يرى ما رآه أئمة الإسلام الكبار منذ زمن بعيد من أن الرأى المعارض يحتمل الصواب، وأن في اختلاف الآراء رحمة بالناس . .

٣ - **ترسيخ قيم وسلوكيات معينة لدى التلاميذ بتعويدهم على العمل سوياً بروح الفريق وعلى النظام ، والالتزام بالمواعيد ، والوفاء بالعهود ، وبأن النظافة قيمة عليا يجب المحافظة عليها في جميع الظروف ، وكذلك احترام القواعد والملكية العامة والخاصة والعقود** . إن هذه القيم ليست فقط جزءاً لا يتجزأ من تعاليم الدين الإسلامي والدين المسيحي ، وإنما أيضاً من النسيج الاجتماعي لأي أمة متقدمة أو تسعى بنجاح نحو النمو . ونحن مازلنا للأسف ، رغم تشدقنا بالشعارات الدينية ، نفتقد هذه القيم في كثير من سلوكيات الأفراد والجماعات . وبالطبع فإن المدرسة عنصر من عناصر تكوين القيم السليمة في المجتمع وتشجيعها ، ولا تستطيع وحدها أن تنجح في تكوين الشخصية أو تقويم السلوك ؛ ولكن دور المدرسة في هذا الشأن كبير ؛ ولأن فاقد الشيء لا يعطيه ، فإن الاهتمام بهذه القيم والتأكد من توافرها ينبغي أن يبدأ بالمدرسين والأساتذة ، فهم القدوة في مدارسهم وكلياتهم وإذا لم يحترموا هذه القيم في سلوكهم فإنه لا ينتظر منهم أن ينجحوا في

نقلها إلى طلابهم ؛ وعلى ذلك فإن نظام الحوافز المعمول به (الترقيات وما إليها) يجب أن يأخذ هذا الجانب في الاعتبار بالنسبة لهيئات التدريس . ويعتبر إعداد المعلّم السليم أول وأهم خطوة في إصلاح التعليم ، وخاصة المعلّم في مرحلة التعليم الأساسي .

٤ - **ضرورة اتباع الاتجاهات السابقة في أجهزة الإعلام ، التي كثيراً ما يفوق تأثيرها تأثير المدارس** ، والتي يصل تأثيرها أيضاً إلى المجتمع كله وليس فقط إلى تلاميذ المدارس . وقد لاحظت أثناء زياراتي القصيرة لمصر أنه في الوقت الذي تحارب فيه الدولة عناصر الإرهاب الخطرة ، فإن كثيراً مما تبثه وسائل الإعلام التابعة للدولة يساعد على خلق البيئة التي يترعرع فيها الإرهاب ، أي بيئة الرأي الواحد والوجه الواحد للحقيقة .

٥ - **إن مجال التعليم هو أولى المجالات لاتخاذ القرارات على أسس علمية ، ولهذا فإن القرارات المتعلقة باستخدام الموارد المالية المخصصة للتعليم يجب أن تحقق أعلى عائد اجتماعي ممكن ، ويتم ذلك باحتساب تكاليف كل مرحلة من مراحل التعليم وكل نوع من أنواعه وتخصصاته ، ومقارنتها بالفوائد التى يجنيها الفرد والمجتمع من وراء ذلك** ، وإذا كانت الدراسات في كل الدول قد أثبتت أن التعليم الأساسي (الابتدائي والإعدادي) يحقق أعلى عائد اقتصادى ، سواء في العائد الشخصي أو العائد الاجتماعي، فإن ذلك يؤكد ضرورة توفيره بالمجان لجميع الأطفال ذكوراً وإناثاً ، قبل التوسع في إنفاق أي مصروفات عامة على مراحل وأنواع التعليم الأخرى ، وقد يكون للتعليم قبل الابتدائي أهمية كبيرة كذلك خاصة في المناطق الريفية والأحياء الفقيرة بالمدن .

٦ - **التعليم الأساسي الذي يتاح للجميع ينبغي توفيره على أعلى مستوى ممكن ، أي بمدارس اليوم الكامل لفترة زمنية كافية وبوسائل تجمع بين المادة العلمية والنشاطات الطلابية ، مع التأكيد على تمكين أفقر الأطفال من الحصول عليه** . وقد لجأت بعض الدول إلى تقديم منح لأشد الأسر فقراً حتى تغطي التكاليف الإضافية اللازمة لمواصلة أطفالهم للتعليم الأساسي أو لتغنيهم عن تشغيل الأطفال بدلاً من تعليمهم ، وقامت دول أخرى بتوزيع دراّجات مجاناً على الأطفال الذين يسكنون بعيداً عن مدارسهم ، وبتوفير وجبات غذائية بالمدارس ، ولم تكن هذه الدول بالضرورة دولاً ثرية ؛ ولكنها رأت بحق أن تقدم كل الوسائل لتوفير تعليم أساسي مفيد

لجميع الأطفال ، بدلاً من إتاحة التعليم الجامعي بالمجان لأبناء الأسر الميسورة الحال . إن من الخطأ الجسيم أن تتحيز الدولة ، بقصد أو بغير قصد ، ضد الأطفال الفقراء ، وضد البنات ، وضد سكان المناطق الريفية النائية ؛ بل إن كان هناك مجال للتحيز فإنه ينبغي أن يكون لصالح هؤلاء جميعاً ، ليس فقط لتحقيق العدالة الاجتماعية ، ولكن أيضاً لتحقيق العائد الاقتصادي الإنمائي .

وحتى يكون التعليم الأساسي مفيداً فلابد أن يتوفر للحاصل عليه حد أدنى من المعرفة والمهارات الأساسية التي تشمل القدرة على التعبير شفاهة وكتابة عن أفكاره ، والقدرة على قراءة وفهم الجرائد اليومية ونشرات الأخبار ، ومعرفة مبادىء الحساب ، والقدرة على التفكير اللازم لحل المشاكل البسيطة التي يواجهها الفرد ، إلى غير ذلك من القدرات التي تجعل من الممكن للفرد أن يعمل في مواقع مختلفة ومن اكتساب المهارات الإضافية اللازمة لممارسة الأعمال غير الفنية عن طريق التدريب الذي لا يستغرق وقتاً طويلاً .

٧ - ضرورة توحيد المنهج العام للتعليم الأساسي سواء في المدارس العامة أو الخاصة ، المدنية أو الدينية ، لتفادي الازدواجية في التعليم في هذه المرحلة الحرجة ، ولا بأس بعد ذلك من أن تضيف المدارس الخاصة والدينية برامجاً إضافية إلى ذلك ، فالتعليم لابدأن يلعب دوره الاجتماعي في المحافظة على التماسك الاجتماعي ، أي على وحدة نسيج المجتمع واستمرار روح التضامن والإخاء بين أبنائه ، وهذه صفات تمتع بها المجتمع المصري منذ آلاف السنين . وليس معنى هذا فرض رأي واحد أو اتجاه سياسي واحد ، فالتعددية الحزبية مطلوبة ، واختلاف الرأي ، كما قلنا ، أمر طبيعي ؛ لكن بناء الفوارق الاجتماعية والفكرية بين أبناء الوطن الواحد ، بتعميق الاختلافات القائمة بالضرورة بسبب الفارق في الثروة أو الدين أو الجنس ، عن طريق إضافة فارق آخر ناجم عن اختلاف في أنواع المدارس ، هو أمر مغاير لا ينبغي تشجيعه . وإذا كان حوالي ٧٪ من تلاميذ الابتدائي هم الآن في المعاهد الأزهرية ، و ٧٪ آخرون في المدارس الخاصة ، ومنها مدارس مسيحية مختلفة ، فإن هؤلاء جميعاً يجب في رأيي أن يمروا في هذه السن المبكرة بمقررات أساسية واحدة تسهّل من انتمائهم الموحد لمصر ، ومن تكوين هويتهم كمواطنين مصريين ، رغم أي خلاف آخر . وكما قلت ، فليس هناك ما يمنع هذه المعاهد والمدارس من أن تضيف

جرعات أقوى من التعليم الديني أو الأجنبي ؛ ولكن ليس على حساب المنهج العام الموحد الذي يسهم في صنع الشخصية المصرية ويؤكد على المزيد من التماسك في نسيج المجتمع المصري ، وقد لاحظت تزايداً كبيراً في أعداد المدارس والمعاهد الدينية (الإسلامية والمسيحية) في السنوات الأخيرة ، وتزايداً أكبر في أعداد تلاميذها ، وهو اتجاه قد يؤدي مع الوقت إلى تعميق الاختلاف بين المواطنين إذا استمر على حاله .

٨ - **يترتب على إعطاء الأولوية للتعليم الأساسي زيادة الإنفاق المخصص له زيادة كبيرة ليس فقط للتوسع في المباني التعليمية ، وإنما أيضاً لتغيير المناهج ، وطبع الكتب ، وتوفير المكتبات ، وأهم من ذلك كله إعداد المعلمين** ، وقد بدأت مجهودات جادة في هذه الجوانب جميعها بعد انهيار كثير من مباني المدارس أثناء الزلزال ، وبعد أن لاحظت دراسة لأوضاع هذا التعليم في مصر أنه في عام ١٩٨٩ كان ٤٢٪ فقط من المدرسين في التعليم الابتدائي قد حصلوا على تدريب في معاهد تدريب المعلمين ، ولاحظت دراسة لاحقة أنه في العام الدراسي ١٩٩٠/١٩٩١ كان ٥٧٪ من المدرسين لا تتعدى مؤهلاتهم مستوى الثانوية العامة ! وقد رأيت بنفسي مدرسين فرضت عليهم القوى العاملة العمل في وظائف التدريس بالرغم من أنهم لم يؤهلوا لذلك ، فضلاً عن أنهم لم يدرسوا في دراستهم اللاحقة للتعليم الثانوي المواد المطلوب منهم تدريسها ! وينعكس هذا طبعاً على مستوى التعليم الذي يقدمونه . ومن الواضح عندي أن الدولة لن تستطيع الوفاء بأولوية توفير التعليم الأساسي لجميع الأطفال على مستوى رفيع ، إذا استمرت في محاولتها غير الناجحة لتقديم التعليم في كل المراحل اللاحقة أيضاً بالمجان ، حتى لغير الفقراء ولغير النابهين ، وإذا لم تعط أولوية لتدريب المعلمين وتوفير سبل المعيشة الكريمة لهم .

٩ - **سوف يقضي التحسن الكبير في الالتحاق بالتعليم الأساسي وتوفيره على مستوى جيد لجميع الأطفال في جميع المحافظات على أمية الأطفال ، ولكن هذا لن يعالج أمية البالغين التي يحتاج علاجها إلى برنامج قومي لمحو الأمية خلال خمس سنوات** ، وكما ذكرت من قبل ، فإنه لا يجوز التهاون أكثر من ذلك في هذه المسألة ؛ بل لابد أن تعطى لها أهمية كبيرة وتخصص لها ميزانية خاصة حتى ولو اقتضى الأمر تمويلها بضريبة إضافية أو بسندات تصدرها الحكومة ، وإن كنت لا أرى وجهاً لهذه الإجراءات إذا استمر تمويل التعليم الجامعي من جانب الدولة لغير الفقراء وغير النابهين ..وإنني كمواطن مصري لأعتبر أي مزيد من التأخير في محو عار

الأمية بمثابة الخيانة لهذا الوطن ، كما أنني كمواطن مسلم أعتبر الجهاد في سبيل محو الأمية جهاد في سبيل الله .

١٠ - بعد التأكد من توافر وسائل محو أمية الصغار والكبار وتوفير التعليم الأساسي لهم على مستوى جيد ، توجّه باقي الموارد المخصصة للتعليم إلى التعليم المتوسط والعالي لرفع المستوى وتوفير المنح والقروض الميسّرة لغير القادرين ، مع التأكيد على توجيه نسبة كبيرة للتعليم الفنى والتدريب الفني . ويثير هذا الأمر مسألتين تحتاجان إلى مناقشة مفصلة : الأولى بشأن إصلاح التعليم الفني ، والثانية بشأن إصلاح التعليم الجامعي .

•• مسألة التعليم الفني المتوسط - (توسع أم انكماش ؟) :

الحق أن مسألة التعليم المتوسط تمثل مشكلة عويصة في مصر ، فقد رؤي منذ سنوات ضرورة التوسع فيه استجابةً لحاجة السوق إلى الفنيين المهرة ، وحمايةً للتعليم الثانوي العام والجامعي من الأعداد الكبيرة التي تفسد مستوى هذا التعليم . وترتب على هذه الأسباب الوجيهة تنفيذ السياسة التي وضعها الأستاذ الدكتور/ فتحي سرور في عام ١٩٨٧ والتي استهدفت أن تكون النسبة بين طلبة التعليم المتوسط هى ٧٠٪ للثانوي الفني و ٣٠٪ للثانوي العام ، وهو ما أمكن تحقيقه بالفعل ؛ لكن خريجي التعليم الثانوي الفني بفروعه الثلاثة (تجاري ، وصناعي ، وزراعي) ظلوا في معظمهم عاطلين ، مما حدا بالحكومة في السنوات الأخيرة إلى اتباع سياسة جديدة من شأنها تخفيض الأعداد في التعليم الثانوي الفني وزيادتها في الثانوي العام .،وبدأ بالفعل تطبيق هذه السياسة دون أن تسبقها مناقشات كافية (بعكس ما حدث بشأن تطوير التعليم الأساسي) ، وقد شجّع على الأخذ بهذه الزيادة تكدّس العاطلين من خريجي التعليم الثانوي الفني حتى جاوزوا المليون ، دون احتساب المتسربين منه ، وهو وضع غير معقول ، وشجع عليه أيضاً النصائح المتكررة من خبراء أجانب ذهبوا إلى القول ، متأثرين بالأوضاع في دولهم ، بأن من الأفضل ألا يتخصص التلاميذ في هذه السن ، على أن يكون لديهم قدر كاف من التعليم العام يمكّنهم من التدريب في وقت قصير فى مواقع العمل طبقاً لاحتياجات العمل الذي سيقومون به فعلاً ، خاصةً وأن التطورات المستمرة في التكنولوجيا تحتاج إلى إعادة التدريب بصورة مستمرة ، وتبعاً لذلك يكون من الأفضل ، عند هؤلاء ، إعطاء قدر أكبر من المرونة في المناهج ، بدلاً من التخصص

الدقيق . أضف إلى ذلك طبعاً أن تكاليف التعليم الثانوي الفني للتلميذ أكثر كثيراً من تكاليف الثانوي العام ، وتزيد تكلفته مع الوقت ، (حيث وصل الفارق بين الاثنين الآن إلى الضعف) .

ومع التسليم بأن الأعداد الحالية في التعليم الثانوي الفني لا يمكن الاستمرار فيها ، إلا أن الحل في تقديري لا يكون بتحويل هذه الأعداد إلى الثانوي العام ، فقد بلغت أعداد الطلبة في التعليم الثانوي الفني في عام ٩٣/٩٢ حوالي ٢,٥ مليون ، بالمقارنة بثمانمائة ألف في التعليم الثانوي العام . وإذا أصبح الملتحقون بالثانوي العام ثلاثة أو أربعة ملايين ، سوف ينتهي الوضع إلى إغراق هذا التعليم، بأعداد يستحيل معها إصلاح أوضاعه ، ثم يؤدي ذلك إلى مواجهة مشكلة أعوص مع تخرج هذه الأعداد الهائلة : فإما أن يصبح معظمهم من العاطلين (وهو احتمال أكبر بسبب وضع هذا التعليم الذي لا يؤهل لحرفة معينة) ، أو يزحفون إلى الجامعات ليقضوا تماماً على احتمال أي إصلاح جدي فيها .

إنما يكمن حل المشكلة في تقديري في معالجة أسبابها الحقيقية . لماذا يواجه خريجو التعليم الفني صعوبات شديدة في الحصول على عمل ؟ لاشك عندى أن السبب الرئيسي هو أنهم لم يحصلوا على تعليم كاف أو تدريب مناسب لاحتياجات السوق ، ففي الوقت الذي تشكو فيه خريجة المعهد التجاري أو معهد السكرتارية من البطالة ، يشكو أصحاب الأعمال في الشركات الكبيرة في القطاع الخاص من ندرة السكرتيرات المؤهلات جيداً ، ويدفعون لمن يجدونها مرتباً يزيد على مرتب الوزير ! ويصدق الشيء نفسه على الممرضة المؤهلة جيداً ، والسباك المؤهل جيداً ! والكهربائي ؛ بل ومصفف شعور النساء ، والطباخ المؤهل جيداً ! هذا إلى جانب أن الأسواق العربية في الدول المجاورة يزيد الطلب فيها على الفنيين المهرة ، ويستجلبونهم الآن من دول آسيوية مختلفة ، وكانوا يفضلون الفنيين الذين يتكلمون العربية ، لو أنهم على المستوى ذاته أو مستوى أعلى. المشكلة في جزء منها إذن هى أن خريجي المدارس الثانوية الفنية ليسوا ، رغم الشهادات التي يحصلون عليها ، فنيين مؤهلين حقاً ؛ بل لقد لاحظت دراسة حديثة أن خريجي هذه المدارس ، بما فيها المدارس التي تصل مدة الدراسة فيها إلى خمس سنوات وليس ثلاث فقط ، هم على أحسن الفروض «أشباه فنيين» أو «نصف مهرة». أضف إلى ذلك أن التعليم الثانوي الفني تعليم حكومي ولا يناسب متطلبات

القطاع الخاص الذي هو مصدر الزيادة الحقيقية في الطلب على العاملين الجدد (بسبب تكدس القطاع العام بالعاملين الفائضين عن الحاجة) . ،وهذا القطاع الخاص يفضل أن يستخدم خريجي الإعدادي ويقوم بتدريبهم بنفسه ، أو حتى أن يستخدم خريجي الجامعات (الذين يقبلون مرتبات ضئيلة بسبب حالة الكساد القائمة وانتشار البطالة بينهم أيضاً) ، وهذا ما يفعله أيضاً القطاع العام ، حيث تجد الآن في القطاعين آلاف من خريجي كليات الهندسة والزراعة يقومون بأعمال فنية لا تحتاج لأكثر من خريجي التعليم المتوسط ، وآلاف من خريجي الحقوق والتجارة يقومون بوظائف كتابية يمكن أن يؤديها خريجو التعليم الثانوي التجاري ، وهذا هو الوضع الآن في المكاتب الحكومية أيضاً . بل لقد قابلت خريجين لكليات الهندسة والطب يقومون بوظائف كتابية صغيرة في مكاتب حكومية . ولاشك في أنه لو كان خريجو التعليم الفني المتوسط مؤهلين جيداً لأداء عملهم لارتفعت نسبة تشغيلهم ارتفاعاً كبيراً سواء في القطاع الخاص أو العام .

لكن رفع مستوى التعليم الثانوي الفني لا يمكن أن يتم أيضاً إذا ظل عدد طلابه بهذه الضخامة (حوالي مليونين ونصف في عام ٩٣/٩٢) ، أو إن زاد عن ذلك . وعلى أي حال ، فإن الاقتصاد المصري لا يمكنه استيعاب هذه الأعداد الهائلة حتى إذا تم له الانطلاق المنشود ، فما هو الحل إذن ؟ أعتقد أن الحل الأمثل يتمثل في اتباع عدد من الخطوات تؤدي إلى ما يلي :

١ - **تخفيض الأعداد في المدارس الثانوية الفنية الحكومية (والتي وجدت دراسة للبنك الدولي منذ عدة سنوات أن ١٠٪ منها فقط تتوافر لها إمكانيات التعليم المفيد) ، على أن يصاحب ذلك اهتمام كبير برفع المستوى الفنى لهذه المدارس والتوسع في التدريب العملي في مواقع الإنتاج** ، حتى وإن تم هذا التدريب[١٧] دون مقابل يدفعه أصحاب الأعمال ، أو بمقابل صغير ، بما يعطيهم الحافز على المشاركة في التدريب . وسوف يقتضي ذلك إعادة تحضير المناهج وطرق التدريس بما يناسب حاجة السوق الفعلية وبالاتفاق مع ممثلين لأصحاب الأعمال ولشركات القطاع العام أيضاً .

(١٧) سوف يناقش الفصل التالي مسألة التدريب الفني كعنصر لازم لتشجيع القطاع الخاص في مصر ، ويشرح أسباب التعثر في تنفيذ برنامج مبارك - كول للتعليم والتدريب الفني .

٢ - عدم التوسع مباشرة نتيجة لذلك في التعليم الثانوي العام (حفاظاً على مستوى التعليم الأخير وما يعقبه من تعليم عال) ، وإنما تشجيع القطاع الخاص وخاصة جمعيات المستثمرين وجمعيات رجال الأعمال وبعض الشركات الكبيرة على الحلول محل الحكومة تدريجياً في تقديم التعليم الفني . ويمكن للحكومة الاتفاق مع بعض جمعيات المستثمرين على نقل ملكية مدارس بأكملها لهذه الجمعيات دون مقابل سوى الالتزام بتدريب أعداد معينة على تخصصات يحتاجها المستثمرون ، كما يمكن الاتفاق مع بعض الشركات الخاصة على تخصيصية معاهد فنية معينة ، بحيث تنقل ملكيتها للقطاع الخاص الذي يعيد تأهيلها حسب مقتضياته ويضمن أن يتم التدريب بما يلائم احتياجاته الفعلية وأن يتميز بالمرونة ، كل ذلك طبق المواصفات التي تضعها الحكومة وتخضع لرقابتها ، وسوف يحتاج الأمر بالطبع إلى حوافز إيجابية حتى تُقبل مشروعات القطاع الخاص على ذلك ، مثل السماح لها بخصم نفقات التدريب من الوعاء الضريبي ، أو نقل ملكية المدارس إليها بأسعار زهيدة ؛ أو حتى تقديم معونات مباشرة لها (تقل طبعاً عن التكاليف الحالية لهذه المدارس) . وقد لجأت بعض الدول الآسيوية الناجحة إلى تقديم الدعم لمعاهد التدريب الفني الذي يقوم به القطاع الخاص أساساً ، سواء عن طريق برامج يتولاها القطاع الخاص أو عن طريق « تبني » بعض الشركات الكبيرة لمعاهد صناعية تلحق بها (وهناك مثال على ذلك في مصر بالنسبة لكلية الكيماويات التابعة لشركة كيما في أسوان) ، وقد ثبت نجاح هذه التجارب في الدول الآسيوية في تخريج المدرّبين الذين يحتاجهم السوق ويسعى إلى تشغيلهم ، كما استطاعت هذه الدول عن طريق هذا الدعم غير المباشر أن تقدم مساعدة مفيدة للإنتاج والتصدير فيها دون أن تتعرض للانتقادات والشكاوى التي تأتي من الدول الأخرى عندما تقدم الحكومات دعماً مباشراً لصادراتها .

٣ - تشجيع القطاع الخاص على الاستثمار في التعليم الفني ، وسوف يكون في هذه الحالة تعليماً بمصروفات مثل الذي يتوافر بنجاح نسبي في معاهد الكمبيوتر والاتصالات اللاسلكية .. إلخ ، ويمكن أن يتم هذا التشجيع بوسائل مثل تلك التي ذكرتها بشأن المدارس التي تنتقل ملكيتها إلى الشركات المنتجة .

٤ - **التأكيد في برامج التعاون الدولي على أهمية قيام المؤسسات التي تساعد مصر بتمويل معاهد التعليم الفني المتوسط (والعالي) رفيع المستوى ؛ بل وبإدارة هذه المعاهد لفترة كافية** حتى تستقر مستويات جديدة في الأداء .

وإذا ترتب على هذه الخطوات جميعها انخفاض أعداد الملتحقين بالتعليم الفني المتوسط في المعاهد الحكومية وغير الحكومية عما هو عليه الآن ، فليس معنى هذا أن تتجه الدولة إلى زيادة الأعداد في المدارس الثانوية العامة ، فالقيم السائدة في المجتمع المصري والضغوط المعتادة فيه من شأنها أن تؤدي - لو حدث ذلك - إلى المطالبة بقبول أكبر عدد ممكن من الأعداد الضخمة الإضافية من خريجي الثانوي العام في الجامعات والمعاهد العليا بصرف النظر عن قدرة الطلاب على التعلّم أو الجامعات على التعليم ، وهذا هو أسوأ ما يمكن أن يحدث للتعليم الجامعي الذي يعاني في وضعه الحالي معاناة شديدة من مشكلة الأعداد الكبيرة ، إلى جانب ما فيه من إهدار كبير في موارد دولة فقيرة لا تحتمل مثل هذا الإهدار .

ومن ناحية أخرى ، فإن حاملي الثانوية العامة في مصر ليست لديهم المعلومات والمهارات التي تمكنهم من التدريب السريع على الأعمال الفنية كما هو الحال في الدول المتقدمة ؛ بل إن هذا التعليم منبتُ الصلة تماماً بالجوانب المهنية العملية[١٨] . ومن المفيد أن يتم تغيير مناهج التعليم الثانوي العام بإدخال عنصر قوى من التعليم الفني فيه حتى نتمكن في المستقبل من توفير قدر أكبر من المرونة في تشغيل خريجي الثانوي العام في الوظائف الفنية ، خاصة إذا نجح إصلاح التعليم الجامعي في الحد من الزحف غير المقيد على الجامعات . كما أن إدخال الطابع العملي في الدراسة الثانوية العامة ، التي لازالت تعتمد على الحفظ والتلقين ، هو جزء مهم من إصلاح هذا التعليم . على أي حال ، وهو إصلاح قد يسمح في المستقبل بالتوسع فيه دون التعرض للعواقب الوخيمة التي تنجم عن التوسع المفاجىء قبل الإعداد لنتائجه ومواجهتها بحلول مدروسة .

(١٨) لاحظ الأستاذ الدكتور/ فتحي سرور في كتابه السابق الإشارة إليه ، ص ١٧١ ، أن خطة الدراسة للثانوية العامة لم تكن تحقق عند صدور ذلك الكتاب في عام ١٩٨٧ الهدف من شهادة الثانوية العامة « فلا هى صالحة لإعداد الطالب للحياة العملية، ولا هى صالحة لإعداده لمرحلة التعليم الجامعي » .

ويقودنا هذا إلى التوقف عند نقطة مهمة وهي أن المعيار الرئيسي في نوع التعليم الذي يستحق أن نتوسع فيه هو التعليم الذي يحتاج إليه السوق ، أو إن شئت جانب «الطلب» على التعليم وليس مجرد «العرض» المتاح منه ، وفي اعتقادي أن الطلب سواء في السوق الحالي ، والذي يتميز بعدم المرونة بسبب حالة الكساد ، وغلبة القطاع العام ، وقوانين العمل السائدة ، أو في سوق المستقبل ، الذي نأمل أن يكون أكثر مرونة واتساعاً ، يحتاج إلى اهتمام كبير بالنوعية ، سواء في التعليم الثانوي الفني أو الثانوي العام ، كما سوف يحتاج إلى تقريب تدريجي بين هذين النوعين من التعليم .

•• مسألة التعليم الجامعي :

لقد ذكرت من قبل أن اقتصار المجانية على من يستحقونها فعلاً لن يؤتي ثماره إلا إذا اصطحب بإصلاحات في نظم التعليم ، وفي العملية التعليمية ، وخاصة طرق التدريس ، والانتقال من تلقين الطلاب إلى تعليمهم كيف يفكرون وكيف يبحثون بأنفسهم ، ومن الضروري في هذه الحالة الاهتمام بوضع أعضاء هيئة التدريس وتمكينهم من مواصلة الدراسات العليا في الدول المتقدمة عن طريق التوسع في البعثات الخارجية لفترات طويلة . وقد كان لهذه البعثات دور كبير في إعداد الكوادر العالية سواء في عهد محمد علي أو في عهد عبد الناصر ، وأثبتت التجربة أن الاعتماد على الزيارات القصيرة ليست بديلاً نافعاً للدراسة الفعلية بالخارج للتخصص الرفيع ، وإذا كان هناك تخوف من هجرة العقول ، فإن هناك وسائل قانونية للحد من ذلك ، عن طريق الاتفاق مع الدول التي تتم فيها الدراسة ، والعقود الملزمة مع المبعوثين ، التي يمكن أن تتضمن غرامات تعويضية كبيرة وأن توثّق في الدول المبعوثين إليها لضمان تنفيذها هناك .

كما يلاحظ أن تقييد المجانية قد لا يخفض كثيراً من الأعداد التي تطلب التعليم العالي ؛ لأن الكثير من الأسر التي التحق أبناؤها بالجامعات سوف تجد الوسائل، رغم كل الادعاءات المغايرة ، للإصرار على حصول أبنائها على هذا التعليم ولو بدفع المصاريف . ولما كان من المستحيل توفير تعليم جامعي على مستوى عال بالأعداد الحالية في كل كلية أو حتى بنصفها (حيث بلغ عدد الطلبة في تجارة عين شمس مثلاً أكثر من ٣٥ ألف طالب ، وفي طب القاهرة مثلاً حوالي سبعة آلاف !) ، فلابد في رأيي من التفكير في وسائل للحد من الإقبال على الكليات المتخصصة في الوقت الذي يوفر فيه التعليم العالي أعداداً كافية من الخريجين المؤهلين جيداً للعمل في وظائف

المدرسين والإداريين ، بحيث تفي بحاجة السوق في مصر والدول العربية المجاورة إلى هؤلاء جميعاً ، ويمكن أن يتم ذلك بالتفرقة في التعليم العالي الحكومي بين الكليات العامة (أو الإدارية) وكليات التربية من جهة . وبين الكليات المتخصصة الأخرى من جهة ثانية ، ومعنى ذلك أن تضم كل جامعة عدداً من « الكليات العامة » التى تمثل توسعاً ، بعد تعديلات بسيطة ، في كليات التجارة الحالية ، وعدداً من كليات المعلمين أو المعاهد العليا للمعلمين ، إلى جانب الكليات المتخصصة .

أما الكليات العامة فسوف يدرس فيها الطلاب بدون تخصص عميق الاقتصاد والقانون والمحاسبة والرياضيات واللغات بهدف تمكين خريجيها من شغل الوظائف غير المتخصصة في الحكومة والقطاعين العام والخاص ، وخاصة ما يحتاج منها إلى مهارات كتابية وإدارية ومحاسبية .

وأما كليات التربية فتهدف إلى تخريج أعداد كافية من المدرسين المؤهلين تربويا ًفي فروع التدريس المختلفة . .ويمكن عن طريق هذه الكليات والكليات العامة التوسع في القبول بقدر الأعداد الكبيرة التي يحتاج إليها سوق العمل ، بدلاً مما يحدث الآن من الدفع بخريجي الكليات المتخصصة إلى شغل هذه الوظائف التي لم يؤهلوا لها . .وسوف يؤدي ذلك إلى غرض آخر ، وهو امتصاص أعداد كبيرة من خريجي الثانوي العام المتقدمين للدراسة الجامعية ، بما يتيح توجيه الأعداد الباقية ، والتي يفترض أنهم على مستوى أعلى ، إلى الكليات المتخصصة .

أما الكليات المتخصصة مثل الطب والهندسة والقانون والإقتصاد والعلوم والزراعة ... إلخ ، فسوف تستقطب النابهين وتقدم لهم تعليماً حقيقياً في مجالات تخصصهم على أرفع المستويات الممكنة ، وسوف يترتب على اقتصار المنافسة في الالتحاق بهذه الكليات على الحاصلين على المجاميع العالية ، أن يتجه المتفوقون إلى هذه الكليات جميعها ، وفقاً لاختيارهم الشخصي ، وليس طبقاً لما تفرضه عليهم ثقافة المجتمع من اختيارات مسبقة قد لا تتفق مع ميولهم الحقيقية أو مع حاجة المجتمع إلى متفوقين في التخصصات المختلفة ، وليس فقط في الطب والهندسة !

عندئذ نكون قد ضربنا عصفورين بحجر واحد : خدمة المجتمع بتوفير الأعداد الكبيرة في المجالات التي يحتاجها ، والتأكد في الوقت نفسه من توفير الظروف اللازمة لتعليم رفيع المستوى في الكليات المتخصصة ، والتي سوف يعمل خريجوها الأقل عدداً عندئذ ،

كلٌ في مجال تخصصه الحقيقي . ومن فوائد هذا الحل أنه يخدم هذين الغرضين العامين ويستجيب أيضاً للهدف الخاص لجموع كبيرة من المصريين في أن يحصل أبناؤهم على شهادات جامعية (وهو ما يحدث الآن ولكن بدون تعليم جامعي حقيقي) . وأعتقد أنه لو كان قد عمل بهذا الاقتراح عندما نشرته أول مرة في عام ١٩٦٨ ، لما كان حال التعليم الجامعي قد وصل عندنا إلى ما آل إليه الآن ؛ لكن أحداً لم يلق بالاً لهذا الاقتراح عندئذ إلا المرحوم الأستاذ/ أحمد بهاء الدين الذي كان يرأس تحرير مجلة المصور وطالب فيها بمناقشته دون أن يصغي أحد إليه .

وسواء كان التعليم العالي في الكليات العامة أو كليات المعلمين أو الكليات المتخصصة ، فإن اقتراحي أن لا يكون هذا التعليم مجانياً لغير الطلبة المتفوقين (طبق تحديد دقيق لهذا المعيار) ، مع تقديم منح إضافية للطلبة النابغين من الفقراء ، أما غير المتفوقين فتحدد رسوم لحصولهم على التعليم الجامعي تغطي جزءاً من نفقاته أو كل نفقاته بحسب الحالة المالية لأسرة الطالب ، مع إمكانية التدرج في التطبيق وتقديم تمويل عن طريق القروض الدراسية للطلاب الفقراء غير المتفوقين . أما أن تمول الخزانة العامة جميع تكاليف التعليم العالي تقريباً لجميع الطلاب بصرف النظر عن درجة استعدادهم لهذا التعليم ودرجة ثرائهم ، فهو وضع ليس له ما يبرره ، خاصة في دولة فقيرة؛ بل وهو وضع غير معروف إلا في بعض الدول العربية والإفريقية، وليس له مثيل في الدول الاشتراكية نفسها بما فيها الصين الشعبية !

وقد سبق أن تقدمت أيضاً باقتراح آخر لإنشاء جامعة متقدمة للتكنولوجيا في مصر تصبح بمثابة مركز التطوير العلمي والتكنولوجي في العالم العربي ، وقد رأيت أن تأخذ الحكومة المصرية المبادرة في إنشائها وتدعو الصندوق العربي للتنمية الإقتصادية والاجتماعية إلى القيام بدور رائد في تصميمها وتمويلها ، مع مشاركة كل الجهات الدولية المعنية بالتنمية في مصر في هذا المجهود الكبير ، ومع إمكانية مساهمة القطاع الخاص أيضاً في التمويل والتنفيذ[١٩] ؛ ولكن أحداً لم يتحرك أيضاً في الاستجابة لهذا الاقتراح .،وإذا كانت الحكومة عاجزة لسبب أو لآخر عن أخذ زمام المبادرة في مشروع كبير كهذا ، فلا أقل من أن تجعل من أولوياتها في طلب المساعدة

(١٩) راجع إبراهيم شحاته ، برنامج الغد ، ص ٨٣-٨٦ (١٩٨٧) .

من جهات المعونة الخارجية أن تطلب من كل دولة متقدمة تقدم مساعدات لمصر أن تخصص جزءاً منها لإنشاء كلية متخصصة أو جامعة للتكنولوجيا ، تكون لها إدارتها الخاصة بها تحت إشراف مجلس تمثل فيه الدولة وكذلك الجهة التي مولتها . وها هى الجامعة الأمريكية بالقاهرة ، وهى جامعة خاصة تعتمد في تمويلها على المصروفات والتبرعات ومعونة الحكومة الأمريكية (وتقدم منحاً لكثير من الطلبة المتفوقين) ، قد أصبحت ، رغم نواقصها ، قادرة على تخريج أعداد كبيرة من المؤهلين الذين يشغلون الآن كثيراً من مواقع العمل المنتج في مصر ، وأصبح زعماء الاشتراكية يرسلون أبناءهم للتعليم فيها ، وسوف تستفيد مصر إذا عملت على تشجيع إنشاء كليات في مجالات التكنولوجيا المختلفة تحت رعاية دول مثل اليابان وكندا وألمانيا وفرنسا وإيطاليا والولايات المتحدة وروسيا والسويد في المجالات التي تتفوق فيها كل منها ، ولو اتخذت جميعها شكل الكليات أو الجامعات الخاصة . ولا أدري لماذا لم تهتم الحكومة المصرية بهذا الأمر رغم أولويته العظمى .

وفي النهاية فإن من المفيد تشجيع القطاع الخاص المصري والأجنبي على الاستثمار في مجال التعليم والتدريب الفني والتكنولوجي بصفة خاصة لزيادة الموارد المخصصة لهذا الغرض ، بشرط التأكد من المستوى الرفيع ، حتى لا تصبح صورة مكررة من المدارس والجامعات القائمة ، أو أسوأ منها كثيراً ، وهذا هو ما نراه للأسف في المعاهد الخاصة التي انتشرت باسم المعاهد أو الكليات التعاونية العليا ، وهو اسم لا يعبّر بدقة عن واقعها ، التي يقتصر إسهامها الرئيسي ، فيما يبدو ، على المساعدة في استيعاب الآلاف من خريجي الثانوية العامة لتحويل معظمهم إلى عاطلين ، أو إلى أعمال كتابية صغيرة بعد فترة طويلة من التعليم الناقص(*) .

* * *

(*) بعد نشر الطبعة الأولى من هذا الكتاب صرحت الحكومة بإنشاء عدد من الجامعات الخاصة أثارت الصحف وبعض النقابات المهنية أسئلة مهمة حول مدى توافر الإمكانات لديها لتقديم تعليم جامعي حقيقي .. وقد لوحظ أن بعض هذه الجامعات تقدم التعليم العالي بمستوى هابط وفي مجالات غير تكنولوجية كأنما كان الهدف الذي أدى إلى تسرع الدولة في الموافقة عليها هو مجرد استيعاب الأعداد المتزايدة من خريجي التعليم الثانوي والمتوسط .

•• خاتمة :

نحن نعيش في عصر يتميز بالتطور السريع من أجل العالمية ، عالمية الاستثمار ، وعالمية التجارة ، وعالمية المعلومات . .ولا تستطيع دولة أن تنمو في هذا العالم المفتوح إلا بتقوية قدرة مؤسساتها على العمل بكفاءة ، وقدرة الأفراد والشركات فيها على تقديم الخدمات وإنتاج السلع على مستوى يمكّن من التنافس مع الخدمات والسلع التي تبيعها الدول الأخرى ، وهذا أمر لا يمكن أن يتحقق عملياً في أية دولة إذا ظل نظام التعليم فيها متخلفاً ، تحكمه مصالح الراغبين في الحصول على شهادات ، وإن كانت خاوية المضمون من تعليم مفيد ، كما تحكمه مصالح العاملين عليه في بيع خدماتهم (الدروس الخصوصية والكتب والملازم... إلخ) في السوق غير الرسمية .

ولا يتوقف الأمر هنا فحسب على مصلحة خمسة عشر مليون طالب في مراحل التعليم المختلفة الحكومية وغير الحكومية ، إذ أنه يتعلق أيضاً بخمسة عشر مليون أميّ فاتتهم فرصة أدنى مراحل التعليم أو لم يستفيدوا منه وإن تلقوه كلياً أو جزئياً ، بل إن الأمر يتعلق بمصلحة كل مصري وبمستقبل مصر كلها ، الذي يتعذر أن يزدهر في ظل أوضاع يتكدس فيها ٤٣ تلميذ في المتوسط في كل فصل بالمدارس الابتدائية ، وتحرم فيها معظم هذه المدارس من الأنشطة الطلابية ؛ بل وتعمل أغلبيتها فترتين وثلاث فترات كل يوم(*) ، ويتسرب عدد كبير من تلاميذها لينضموا إلى جيش الأمية الكبير .

لقد حاولت في هذا الفصل أن أشرح بصراحة شديدة أوضاع التعليم في مصر وأن أطرح حلولاً جذرية لها ، كما حاولت أن أوضّح أهمية ارتباط التعليم في مصر بالاحتياجات الجديدة للمجتمع ، بحيث يخدم استراتيجية الدولة ويفي بمتطلبات الهيكل الإنتاجي الجديد ويمكّن مصر من القيام بدورها في المنطقة والعالم ومن الوقوف على قدميها في الأوضاع التنافسية الجديدة ، وإذا كنت قد تشددت في الانتقاد ، فليس هذا انتقاصاً من مجهودات عظيمة بُذلت وتُبذل ، وخاصة منذ تولي الأستاذ الدكتور/ حسين كامل بهاء الدين مسئولية وزارة التعليم ، بقدر ما هو حماس لمجهودات أكثر أرى ضرورتها .

(*) ترتب على التوسع الكبير في أبنية المدارس ابتداءً من عام ١٩٩٥ تخفيض حدة هذه الظاهرة وإن كانت ماتزال قائمة .

ومرة أخرى ، فإنني لا أدعي أن ما أطرحه من حلول هو بالضرورة أفضل ما يمكن عمله ؛ ولكني أقول : إن الحلول التي أقترحها تصدر عن معرفة بالأوضاع المتدهورة وعن اقتناع لا يشوبه هوى أو مصلحة ، وإذا لم ير المسؤلون جدوى في هذه الحلول ، فليعملوا على اتباع حلول أخرى قد تكون أفضل منها ، وهم لا ينقصهم الخبراء ولا تعوزهم الدراسات والخطط ، المهم أن يتحركوا بشجاعة وأن يواصلوا التحرك لأن الأمر خطير ويزداد خطراً مع استمرار أوضاع فاشلة والتوسع فيها .

صحيح أن هناك مصريين كثيرين قد نجحوا في مجالات متعددة ، وأن كثيرين من الأساتذة والمدرسين والخبراء المصريين هم مفخرة لأى دولة ؛ ولكني آسف إذ أقول : إن نبوغ هؤلاء ونجاحهم قد تم في أحوال كثيرة بالرغم من نظام التعليم القائم وليس كنتيجة طبيعية له . إن المفروض أن يساعد نظام التعليم على النبوغ والتفوق بأن يمهّد لكل التلاميذ القدرة على انتهاج منهج فكري قويم ، وينمّي فيهم القدرة على الابتكار والإبداع ، وأن يحترم آدميتهم ، ويعلمهم كيف يحترمون أنفسهم وغيرهم ، وكيف ينمّون قدراتهم ويكتسبون بأنفسهم المزيد من المعرفة متى عرفوا طريقة البحث وتعوّدوا على التفكير الحر ، عندئذ تتمكن أعداد أكثر كثيراً من النبوغ بسبب نظام التعليم ، وليس بالرغم منه .

ولعل في كل ما قلته بشأن السياسة السكانية والسياسة التعليمية ما يشحذ فكر المفكرين وعمل المسئولين من أجل مستقبل مصر ، سواء انتهوا إلى ما انتهيت إليه أو أتوا بحلول أخرى تُصلح الأحوال تمهيداً لمستقبل أفضل لهذا الوطن الذي يتوقف مصيره في الأساس على كل ما نفعله أو لا نفعله الآن .





انطلاق القطاع الخاص والتوسع الكبير في الصادرات

« فى الماضى ، كان الاقتصاد العالمى كقطار السكة الحديد التقليدى ، يسير متباطئاً ويقف فى محطات عديدة ليمكن ركابه من الصعود إليه أو تركه كما يحلو لهم . أما الآن فإن الاقتصاد العالمى ، مثله كمثل القطار الطائر ، يتحرك بسرعة هائلة ويقف فى محطات قليلة ؛ وإذا لم يلحق الركاب به فى الأوان سوف يتركهم خلفه بالمرة »

من تقرير حديث للبنك الدولى

انطلاق القطاع الخاص والتوسع الكبير في الصادرات

•• تقـديم : ضرورة السير في طريق الإصلاح الاقتصادى إلى نهايته :

في الوقت الذي تعمل فيه مصر علي تخفيض معدل الزيادة السكانية ، ورفع مستوى التعليم ؛ لابد لها من العمل بخطوات أسرع من أجل توفير الاستقرار والحوافز الاقتصادية الكافية في مناخ الاستثمار فيها ، ويقتضى هذا العمل اتباع سياسات واضحة ، وتوفير أدوات مناسبة وكافية ، من شأنها جميعًا تشجيع أصحاب المدخرات المصريين ، سواء كانوا مقيمين في مصر أو خارجها ، على استثمار مدخراتهم في مصر، وتشجيع المستثمرين العرب والأجانب على إدخال مصر في قائمة البلاد التي يعطونها أولوية في قراراتهم بشأن الاستثمارات الجديدة . ولأن السوق المصرية سوق محدودة فإن التوسع الكبير في الاستثمار يفترض بالضرورة التوجه إلى الأسواق الخارجية ، أي إلى التصدير ، وإذا لم تنجح مصر في تحقيق طفرة كبيرة في نمو القطاع الخاص القادر على المنافسة في السوق العالمي ، فإن نجاحها في تخفيض الزيادة السكانية وفي توفير تعليم جيد لأبنائها سوف لا يفيد كثيراً في تخفيض البطالة ورفع مستوى المعيشة ، وهما الهدف الذي يبتغيه الإصلاح ، وبعبارة أخرى فإن مواجهة التحدي الكبير الذي يواجه مصر وشعبها لا يمكن أن يتم بنجاح عن طريق اتباع خطوة دون أخرى ، وإنما يقتضى السير قدمًا في إجراءات الإصلاح كلها بخطوات متزامنة .

وقد سبق لي أن كتبت بإسهاب في مناسبات متعددة حول إصلاح الأوضاع الاقتصادية في مصر قبل وبعد شروع الحكومة المصرية في برنامج الإصلاح الاقتصادي في منتصف ١٩٩١[١] ، كما كتبت بتفصيل أكثر في الإجراءات اللازمة لتشجيع الاستثمار في مصر وفي الدول النامية بصفة عامة[٢] ، والحقيقة أن الإصلاح في هذه

(١) راجع تجميعاً لكتاباتي بالعربية في هذا الموضوع في : إبراهيم شحاتة ، نحو الإصلاح الشامل (١٩٩٣) ، وراجع أيضاً إبراهيم شحاتة، برنامج للغد ، تحديات وتطلعات الاقتصاد المصري في عالم متغير (١٩٨٧) .

(٢) راجع : Ibrahim shihata, MIGA and foreign investment (1988); The World Bank in a Changing World, Volume One, chapter Six (1991); Legal Treatment of foreign Investment - The World Bank Guidelines (1993); The World Bank in a Changing World, Volume Two, Chapter fourteen (1995).

الجوانب قد توافرت له دراسات كثيرة ونصائح متعددة المصادر ، قد تزيد عما هو متوافر من دراسات ونصائح في أي مجال آخر ، ومن ذلك دراسات قام بها خبراء مصريون أكفاء ومؤسسات عربية وأجنبية ، لعل أكثرها تفصيلاً الدراسات التي قدمها ويقدمها كل من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي للإنشاء والتعمير[٣] .

ولأنني كتبت من قبل كثيراً في موضوعات الإصلاح الاقتصادي في مصر فسوف ألجأ هنا إلى الإيجاز الشديد في المسائل التي عالجتها في كتابات سابقة ، مع الإسهاب والتوضيح في المسائل المستجدة ، خاصة ما يتعلق منها بإعطاء دفعة قوية للاستثمار في مصر ، وهدفي هذه المرة هو توضيح الأسباب التي تدعوني إلى تكرار الدعوة إلى الاهتمام بالسير في طريق الإصلاح حتى نهايته وعدم التردد في تعميق الإصلاحات التي تمت وتكملتها بما هو ضروري ومفيد لانطلاق القطاع الخاص والصادرات المصرية[*]، مع التأكيد بعد ذلك على الخطوات اللازمة في رأيي ، استناداً إلى تجارب الدول الأخرى، لتحسين مناخ الاستثمار في مصر بصفة عامة ، ولتشجيع الصادرات منها ومضاعفتها عدة مرات بصفة خاصة .

أولاً - أهمية الاقتناع السياسي والاتفاق الشعبي

ولا تستطيع الحكومة المصرية السير في هذا الطريق بثبات ونجاح حتى نهايته إلا إذا كانت مقتنعة بضرورته وأهميته ونجحت في إقناع أغلبية الشعب بذلك أيضًا ، وقد كان رأيي الذي كتبته في عام ١٩٨٦ هو أن المأزق الاقتصادي الذي وصلت إليه مصر في ذلك الوقت كان يفرض عليها التحول بسرعة إلى اقتصاد السوق والتوجه الخارجي نحو السوق العالمي ، بدلاً من البقاء أسيرة للسوق الداخلي الضيق وأسوار الحماية والدعم التي أحاطت به في الماضي ، مما جعل الاقتصاد المصري يعتمد اعتماداً كبيراً على الواردات وعلى القروض والمساعدات الخارجية[٤] . واقترحت في ذلك الوقت أن تضع

(٣) رغم أن دراسات هاتين المؤسستين بشأن الاقتصاد المصري هي أشمل الدراسات المتوافرة وأكثرها عمقًا ، فإنها لم تحظ من جانب المعلقين المصريين ، سواء في الدوائر الأكاديمية أو في وسائل الإعلام ، إلا بالانتقاد والسخط . هذا بالرغم من أن القدر الذي نُفّذ حتى الآن من النصائح الواردة فيها كان له نتائج إيجابية واضحة ، يكفي أن نذكر منها تخفيض عجز الموازنة العامة من ١٧٪ من الدخل المحلي الإجمالي في عام ٩١/٩٠ إلى ١,٥٪ في عام ٩٥/٩٤ وما ترتب على ذلك من إنخفاض معدل التضخم ، إلى جانب الزيادة الكبيرة في الاحتياطي وفائض ميزان المدفوعات

(*) يلاحظ أن هذا الجزء كُتب في منتصف عام ١٩٩٥ .

(٤) أنظر إبراهيم شحاتة ، برنامج للغد ، (١٩٨٧) .

الحكومة برنامجاً مفصلاً وأن تبذل مع الأحزاب والمؤسسات الإعلامية والتعليمية جهداً كبيراً لشرح الأزمة العويصة التي كان الاقتصاد المصري قد وقع فيها ، والأسباب التي أدت إليها ، والمبررات المقنعة التي تدعو إلى الخروج منها بإجراءات شجاعة ومتواصلة، ثم تبين للناس التضحيات التي ينبغي تحملها والإجراءات التي سوف تتخذها لتخفيف عبء هذه التضحيات على القطاعات الفقيرة ، واقترحت كذلك أن يكون البرنامج الشامل الذي تضعه الحكومة أساس حملة إعادة انتخاب السيد الرئيس للولاية الثانية في عام ١٩٨٧ ، بحيث يكون انتخابه بمثابة استفتاء على هذا البرنامج وتفويض شعبي كامل بتنفيذه دون تردد . وكان تقديري آنذاك أن برنامجاً شاملاً للإصلاح الاقتصادي يبدأ في عام ١٩٨٧ سوف يجعل مصر بعد عشر سنوات ، أي في عام ١٩٩٧ ، قد تحررت تماماً من الأوضاع الصعبة السابقة ، فهذه الأوضاع التي فرضها اقتصاد يعتمد على تمويل الاستثمارات العامة عن طريق طبع النقود الورقية والاقتراض من الداخل والخارج ، وعلى الإنتاج للسوق الداخلي إحلالاً للواردات تحت حماية مشددة وقيود ثقيلة، لم تكن قابلة للاستمرار ، خاصة بعد انخفاض أسعار البترول وحجم المعونات الخارجية . وكنت أتوقع أن تنفيذ برنامج كهذا سيضمن لمصر قبل نهاية التسعينيات الانطلاق في الأسواق العالمية ، وهذا هو ما حققته دول مثل تايلاند وأندونسيا لم تكن في وضع أفضل من مصر في بداية الثمانينيات ؛ ولكنها أخذت بنصيحة مماثلة وأصبحت الآن في وضع أفضل كثيراً بعد أن زاد حجم الاستثمار فيها زيادة كبيرة ، وتضاعفت صادراتها ، وكذلك متوسط دخل الفرد فيها(*)

(*) يلاحظ أن هاتين الدولتين ومعهما كوريا الجنوبية وماليزيا تعاني جميعًا من أزمة مالية كبيرة منذ منتصف ١٩٩٧ ، تعود أسبابها إلى عوامل كثيرة نذكر منها أنها لم تكن مستعدة تمامًا ، في سياساتها ومؤسساتها ، لمواجهة آثار تدفق الأموال قصيرة الأجل بكميات هائلة من الخارج ، سواء في شكل قروض للقطاع الخاص أو شراء أوراق مالية في السوق المالي لها ، بل واستخدمت كثيراً من هذه الأموال القصيرة الأجل والمقترضة بالدولار في استثمارات طويلة الأجل تدر دخلاً بالعملة المحلية. ونذكر منها اعتماد المقرضين والمضاربين الأجانب على الثقة في النجاح المستمر لهذه الاقتصاديات ، وبدأت هذه الثقة في الاهتزاز عندما عجزت شركات مالية وعقارية في تايلاند (استخدمت قروضًا قصيرة الأجل في تمويل استثمارات طويلة الأجل) عن سداد ديونها ، وسرعان ما أدى تدهور الثقة إلى رفض المولين الأجانب إعادة تمويل قروضهم وسحب المضاربين أموالهم من سوق المال مما أدى إلى تفاقم الأزمة ، ويضاف إلى عجز هذه الدول عن مواجهة الانفتاح الكبير على التدفقات المالية الخارجية ارتفاع سعر عملتها (المرتبطة بالدولار إلى حد كبير) في مواجهة الين الياباني حيث السوق الرئيسية لصادراتهم ، في وقت بدأت فيه هذه السوق في الإنكماش ، مما جعل المصدرين في هذه الدول عاجزين عن الاستمرار في تسويق منتجاتهم في اليابان بالمعدل السابق وعجزهم تبعًا لذلك عن سداد مديوناتهم . وعندما نشبت الأزمة بدأت تتضح مشاكل كبيرة في القطاع المالي لهذه الدول وأنماط من الفساد في إندونيسيا بصورة خاصة . وقد بدأ الوضع في التحسن في كوريا الجنوبية مع مطلع عام ١٩٩٩ ، كما يبشّر بالتحسن في تايلاند وماليزيا .

غير أن شيئًا من هذا لم يحدث في مصر في عام ١٩٨٧ ، وفضلت الحكومة المصرية تطبيق إصلاحات محدودة حتى عام ١٩٩١ ، حين جدّت ظروف جديدة (حرب الخليج وما أعقبها من مساعدات خارجية واستعداد من جانب الدول الدائنة للتعاون من أجل تخفيض المديونية الخارجية طويلة الأجل التي كانت قد جاوزت ٥٠ مليار دولار) ، وفي تلك السنة دخلت مصر في تفاهم مع صندوق النقد الدولي لتحقيق الاستقرار في أوضاعها الاقتصادية الكلية (الوضع الماكرو اقتصادي) ، أعقبه اتفاق مع البنك الدولي لتصحيح الأوضاع الأساسية (الهيكلية) للاقتصاد في جوانب تتعلق بتحرير أسعار كثير من السلع، والتحرير التدريجي للاستثمارات والتجارة الخارجية، وإصلاح القطاع العام، والبدء في برنامج نقل ملكية المشروعات العامة إلى القطاع الخاص (التخصيصية)(٥) .

وبالرغم من أن الحكومة قد تأخرت في البدء في هذه الإصلاحات حتى عام ١٩٩١ ، فالحق أنها سارت فيها بجدية وحماس ، وحصلت مقابل ذلك على تخفيض بنسبة ٣٠٪ (على مرحلتين) من مديونيتها للدول الغربية الأعضاء في نادي باريس ، وقد أدى ذلك إلى نجاحها لأول مرة منذ عهد طويل في تحقيق فوائض في كثير من الموازين الاقتصادية أو تخفيض عدم التوازن السابق فيها تخفيضًا كبيراً ، فيما عدا الميزان التجاري (الواردات والصادارات السلعية) الذي ظل يعاني من عجز كبير نتيجة الفارق بين الحجم الكبير للواردات والحجم المتواضع للصادرات ، وبدأت مصر التفاوض في نهاية العام التالي (١٩٩٢) مع صندوق النقد الدولي والبنك الدولي حول المرحلة الثانية للإصلاح الاقتصادي ، وهى المرحلة التي تنتهي فيها تدريجيًا تضحيات المرحلة الأولى ويبدأ الاقتصاد في الاستفادة من الإصلاح بالتوسع الكبير في الاستثمارات وفرص العمل .

وبالفعل توصلت الحكومة إلى اتفاق جديد مع هاتين المؤسستين في عام ١٩٩٣ ، لم يقترن هذه المرة بحصول مصر على أموال جديدة منهما ، لأنها لم تكن في حاجة إلى هذه الأموال بعد أن زادت احتياطياتها وتحقق فائض في ميزان المدفوعات ، وقد تضمن هذا الاتفاق برنامجاً جديداً تم التفاوض حوله مع الحكومة (حيث كان الاتفاق لازما للتمهيد للتخفيض الثالث للمديونية لدول نادي باريس بنسبة ٢٠٪ الباقية) .

(٥) انظر : شرحا للبرنامج الذي اتفقت عليه الحكومة المصرية مع صندوق النقد الدولي في إبراهيم شحاتة ، نحو الإصلاح الشامل ، ص ١٥٣ - ١٥٨ (١٩٩٣) ، ومع البنك الدولي ، المرجع نفسه ، ص ١٥٩ - ١٦٣ ، وما ترتب على ذلك من الاتفاق مع نادي باريس حول تخفيض المديونية ، في ص ١٦٤ - ١٦٧ .

وكان المفروض أن تؤدي المراجعة الأولى لتطبيق هذا البرنامج الثاني من جانب صندوق النقد الدولي (التي كان مقدراً لها أن تحدث في أول يوليو ١٩٩٤) إلى إعفاء مصر من الحصة الباقية من الديون المتفق على تخفيضها ؛ إلا أن هذا لم يحدث بسبب تمسك الصندوق ، كما هو معروف للكافة الآن ، بضرورة اتخاذ إجراءات أبعد مدى لتحريك الاقتصاد وتشجيع الصادرات، وعدم موافقة الحكومة على ذلك تحسباً لآثارها في الزمن القصير على ارتفاع الأسعار ، وتفضيلا منها لاتخاذ خطوات أقل مدى.. وقد أدى ذلك للأسف إلى التأخير في تنفيذ خطوات أخرى تضمنها البرنامج الثاني السابق الاتفاق عليه ، خاصةً في شأن تخصيص ملكية المشروعات العامة وتحرير التجارة الخارجية(*) .

والملاحظ أن الحكومة ، رغم تبنّيها لبرنامج الإصلاح الإقتصادى في مرحلتيه ، لم تتصرف دائمًا على أن هذا البرنامج هو مشروعها القومي لإنقاذ مصر ، ولم تشرحه عند وضعه لجماهير الشعب أو حتى لمجلس الشعب ، كما لم تشرح الحكومة المتاعب التي كان لابد أن تترتب على البرنامج في الفترة الأولى إذا نفذ بالكامل ، مثل الانخفاض المتوقع للاستثمارات ، وتخفيض العمالة الزائدة في بعض المشروعات ، والهبوط المؤقت لمتوسط دخل الفرد ، وكذلك لم تشرح الحكومة ووسائل الإعلام التابعة لها النتائج الإيجابية التي يمكن أن تتحقق بعد ذلك (مثل انخفاض معدل التضخم ، وانطلاق الاستثمارات ، وارتفاع متوسط دخل الفرد) ، ولم تعلن الحكومة مسئوليتها منذ البداية إذا لم تتحقق هذه النتائج ؛ بل بالعكس من ذلك كله ، استمر الحديث الرسمي وشبه الرسمي في وسائل الإعلام في ذلك الوقت حول ضرورة استمرار الدعم على مستواه السابق (الذي لم يكن مقصوراً على الفقراء) ، والتمسك بالقطاع العام ، كأنما المساس به إخلال بمصالح الجماهير (رغم خسائره ومشاكله) ، مع طمأنة مشروعات القطاع الخاص التي تعتمد على الحماية الجمركية العالية وعلى الإعفاءات الضريبية بأنه لا مساس بها أيضًا ، إلى جانب الدفاع عن مسائل أخرى قصد برنامج الإصلاح معالجتها ، وقيود استهدف التخلص منها . ولازال كُتاب كثيرون في الصحف « القومية » ، وأساتذة كثيرون في الجامعات ؛ بل وبعض كبار المسئولين ، يهاجمون جوانب أساسية في برنامج الإصلاح الاقتصادى ويلقون باللوم على صندوق النقد الدولي والبنك الدولي ،

(*) تغيّر هذا الوضع بعد اتفاق مصر مع صندوق النقد الدولي على وضع برنامج جديد في صيف ١٩٩٦ واتخاذها بالفعل الخطوات الأولى لهذا البرنامج ، وقد ترتّب على ذلك إعفاء مصر من الشريحة الثالثة والأخيرة من القروض المتفق على تخفيضها في نادي باريس . وقد تم تنفيذ هذا البرنامج في سبتمبر ١٩٩٨ .

كأنما هذا البرنامج هو مسئولية هاتين المؤسستين ، وكأنما لم تتفاوض الحكومة بشأنه ولم تقبله على أعلى مستوياتها(*) !

لا يمكن في تقديري أن ينجح البرنامج في تحقيق أهدافه إذا استمر هذا الحال(**) . ومازلت أقول : إن نجاح أي برنامج للإصلاح ، سواء في مصر أو في أي دولة أخرى ، يتوقف على اقتناع الحكام والمحكومين بجدواه وفوائده وتقبلهم بوعي كامل ما يترتب عليه بالضرورة من تكاليف وتضحيات في البداية . وإذا كانت الحكومة في مصر غير مقتنعة بالبرنامج الذي وافقت عليه من قبل ، أو تتحرج من الإعلان عنه ومن شرحه للناس وإقناعهم به ، فإنه من الأجدى في رأيي أن تتخلى عنه وتضع برنامجا آخراً يمكنها أن تدعيه لنفسها وأن تدافع عنه بكل قوة وتضمن له التأييد الشعبي ، لا أن تتبرأ منه سياسيًا فيظل في نظر الشعب برنامجا يتيمًا أو مفروضًا من الخارج .

هذه مسألة في غاية الأهمية بالنسبة لأثرها على الاستثمار في مصر ؛ لأنه إن ظل الوضع يتسم بعدم الوضوح وعدم اليقين ، فإن أصحاب الأموال (بمن فيهم أصحاب المدخرات الصغيرة) ، سواء في مصر أو خارجها ، سوف يرون في التصرفات المتعارضة والتصريحات المتضاربة ، بين تأييد البرنامج والتهجم عليه ، ما يؤكد شكوكهم الموروثة نحو التوجه الحقيقي للحكومة . وليس هذا في مصلحة مصر خاصة وأن الحقيقة التى أعرفها هي أن الدولة في أعلى مستوياتها ملتزمة بالبرنامج ومؤمنة بفوائده وضروريته ؛ لكن هذا الالتزام وهذا الإيمان لا يترجمان بصورة قاطعة وواضحة في أقوال جميع المسئولين وتصرفاتهم ، بل تهتز صورتهما كلما ارتفعت الأصوات ضد برنامج الإصلاح من جانب من لا يعرفون الحقائق أو من جانب المستفيدين من الأوضاع القديمة أو المتشبثين بها عقائديًا ، وهى أوضاع ربما كانت لها مبرراتها ؛ ولكنها تعود الآن بضرر كبير على الاقتصاد المصري وعلى أغلبية الشعب المصري تبعًا لذلك . وتبقى الأغلبية التي لم يشرح لها البرنامج وفوائده بالتفصيل ضحية الشعارات الموروثة لأنها لم تر إلا التضحيات الأولية ؛ بل وترى الحكومة نفسها تردد أحيانا شعارات قديمة إرضاءً للمعارضين .

(*) تغيَّر هذا الوضع تمامًا بعد نجاح البرنامج في تحقيق كثير من أهدافه ، وأصبح ينسب إلى الحكومة ، بل وأشارت بعض الصحف إلى أن الحكومة هي التي فرضته على صندوق النقد الدولي .

(**) يلاحظ أن تغييراً إيجابيا قد حدث في كثير من هذه الجوانب اعتباراً من منتصف عام ١٩٩٦ ، أي بعد كتابة الطبعة الأولى من هذا الكتاب بحوالي سنة ونصف .

والحقيقة أن هناك من يحضّون القيادة دائمًا على التمسك بالأوضاع القديمة مستندين في ذلك إلى أن هذه الأوضاع والشعارات التي قامت عليها هى أساس شرعية النظام السياسي الحالي ، وأن المستفيدين منها هم الدعامة التى يستند إليها التأييد السياسي لهذا النظام . وهذه مقولات يقصد منها محاربة أي تغيير ، ومن شأنها في النهاية إضعاف النظام السياسي وحرمانه من التأييد الشعبي الحقيقي . إن شرعية أي نظام تُستمد من تأييد الناخبين له في انتخابات حرة تقوم على معلومات صحيحة وكافية لدى الناخبين حول برامج وتوجهات من يختارونهم ، وليس على الشعارات الموروثة . وإذا كان هناك مستفيدون كثيرون من أوضاع خاطئة ، فهناك من هم أكثر منهم عدداً يتضررون من استمرارها ، ولا يجوز التضحية مثلا بمصالح الأعداد الكبيرة لمن لا يجدون عملاً ولا يجدون سكنًا ، إرضاءً للعاملين الفائضين عن الحاجة في بعض المواقع وبعض أصحاب الإيجارات القديمة ، خاصة وأن في مصلحة الجميع أن تزيد الاستثمارات وفرص العمل ، وأن يعود الملاك إلى بناء المساكن للتأجير (وليس فقط للتمليك الذي تقتصر الإفادة منه على من لديهم ثروة أو دخول كبيرة) ، كما لا يجوز التضحية بمصالح المنتجين والمصدِّرين والأعداد الكبيرة التي تعمل أو يمكن أن تعمل معهم ؛ بل وجمهور المستهلكين بصفة عامة ، إرضاءً للمستفيدين من القيود العالية على الواردات ، أو لمن حصلوا على تراخيص الاستيراد وكوّنوا ثروات كبيرة نتيجة المزايا المقصورة عليهم .

لقد نسي الناس فيما يبدو أن تراكم القيود والتعقيدات قد خلق مناخا لم يكن معروفا من قبل ، وهذا مناخ له منطقة وحججه ؛ بل وله أدبياته ! ، وأهم من ذلك أن له الآن جيشًا من المنتفعين منه والمدافعين عنه ، ممن يتمتعون بالاستثناءات والحماية ، أو يحترفون الإفلات والتهرب ، وكذلك من العاملين على تنفيذ القيود وإضافة المزيد من التعقيدات إليها ؛ لكن هذا الجيش الكبير صغير بالمقارنة مع جموع الشعب ، وهو يفتّت المصلحة العامة ، عن عمد أو غير عمد ، إلى مصالح خاصة للأقلية ، ويبقي على ذلك أكثر الناس في فقرهم وأوهامهم .

إن الحكومة المصرية في حاجة إلى أن تعطي إشارات واضحة بالتزامها ببرنامج الإصلاح وبتوجهها الذي لا رجعة فيه لتشجيع القطاع الخاص والصادرات ، إذا كانت تريد أن تقضي على التردد من جانب المستثمرين وتقنعهم بصورة نهائية بأن هذا هو برنامجها ومشروعها القومي الذي ارتضاها الشعب على أساسه ويتوقع منها تنفيذه بالكامل حتى يجني فوائده المرتقبة ؛ ولن يحدث ذلك إذا ظلت التصريحات تتضارب

حول هذا الموضوع ، وظلت صحف القطاع العام (الصحف القومية) تحفل بالهجوم على برنامج الإصلاح وتتباكى على الأوضاع القديمة ، أو إذا ظلت أفعال الحكومة نفسها لا تعكس أقوالها أو لا ترتفع إلى مستوى الخطوات التي ألزمت نفسها بها تنفيذاً للبرنامج(*) .

وإذا قارنا ما حدث في مصر بما حدث في كوريا التي وضعت برنامج الإصلاح بنفسها وكان برنامجا قويًا رفضت فيه الحلول الرائجة وأخذت بالخيارات الصعبة ، نجد أن الحكومة هناك عقدت الندوات وجلسات الاستماع العامة لمناقشة الأفكار الرئيسية للبرنامج المقترح ، وأعلنت مقدمًا ما سيحدث من تخفيض في الجمارك في السنوات التالية وما سيحدث من تحرير في الأسعار ومن إجراءات أخرى ، ثم عرضت التفاصيل للنقاش في مجالس استشارية ولجان خاصة واجتماعات للهيئات الشعبية وجمعيات المثقفين وفي وسائل الإعلام ، قبل أن تعلن أن هناك إجماعًا من غالبية الشعب على قبول البرنامج وتضحياته ، مما كان له أثر كبير في الحماس لتنفيذه من جانب الجميع(٦) .

كذلك فإن المستثمرين الكبار في مصر والخارج ينظرون إلى علاقة مصر بالمؤسسات المالية الدولية وما يصدر عن هذه المؤسسات من تقارير ، ويترتب على أي توتر في هذه العلاقة استمرار الشك من جانب المستثمرين وترددهم في الاستثمار في مصر . ولا يعني ذلك أن على مصر أن تقبل كل ما يقول به خبراء هذه المؤسسات ؛ ولكنه يعني أن من الأهمية بمكان كبير المحافظة على علاقات إيجابية مع المؤسسات المالية الدولية وإقناعها دائمًا بجدية الحكومة في تنفيذ برنامج الإصلاح المتفق عليه ، والتفاوض معها حول أية تعديلات ترى الحكومة ضرورتها والمبررات لمثل هذه التعديلات . ومن المهم في هذا الصدد عدم التذرع دائمًا بأن للإصلاحات تكاليفًا اجتماعية ، ذلك أن هذه المؤسسات تتعامل مع جميع الدول وتعرف تمامًا أن للإصلاحات تكاليفها ؛ ولكنها تعرف أيضًا من خبرتها أن الدول التي تحملت هذه التكاليف ، مع التخفيف من أعبائها على الفقراء بإجراءات أخرى، هي الدول التي نجحت فى تغيير أوضاعها إلى الأفضل.

(*) يسعد الكاتب أن يرى أن هذه الجوانب التي انتقدها في عام ١٩٩٥ قد تغيرت كثيراً ، مما ترتب عليه تحسن واضح في المناخ الاقتصادي في مصر .

(٦) راجع : II Sakong, Korea in the world Economy (1993)

وبالرغم مما فعلته كوريا في هذا الشأن ، يطالب هذا المؤلف ، في ص ٢١٢ ، بالمزيد من التشاور والمشاركة لضمان التنفيذ السليم للإصلاحات الجديدة وعدم النكوص عنها .

ومن المعـروف أن كثيراً من البنـوك التجـارية وشـركات الاستثمار في العـالم ؛ بل والحكومات الأجنبيـة ، تعتمد في تقديرها لمخاطر تمويل المشروعات في دولة معينة على التقارير الصادرة من صندوق النقد الدولي ومن البنك الدولي حول اقتصاد الدولة ودرجة ملاء تها وسلامة سياستها المالية والاقتصادية ، كما أن البنك الدولي يأخذ في تصنيفه للدول من حيث مخاطر الإقراض لها بمدى تقديره لسلامة أدائها الاقتصادى ، وهو تقدير يتوقف طبعًا على مدى اتفاقه أو اختلافه معها حول سياستها الاقتصادية ، كما أن كثيرين من المستثمرين الأجانب في أسـواق رأس المال في الدول النامية يقصرون استثمارهم على القائمة التي تصدرها « الشركة المالية الدولية » (المرتبطة بالبنك الدولي) لما تسميه « الأسواق الصاعدة » ، وليس غريبا أن يعجز سوق المال في مصر حتى الآن عن استقطاب أموال كبيرة من الخارج ، حيث لم تدرج مصر بعد في هذه القائمة(*) .

ثانيًا - المناخ المناسب للاستثمار والمساعد للنمو السريع للصادرات

لقد كانوا يقولون فى مبادىء الاقتصاد : إن عناصر الإنتاج هى رأس المال والعمل والأرض ، وهذه عناصر مهمة بالطبع ؛ لكنها قد تجتمع في دولة ما دون أن تحدث فيها نهضة استثمارية كبيرة ، ودون أن تزيد صادراتها بشكل ملحوظ . وإذا نظرنا إلى الدول التي نجحت في تحقيق نمو سريع بمعدلات عالية في مجال الاستثمار والتصدير نجد أن هناك عوامل مشتركة بينها يمكن تلخيصها في عنصرين أساسيين هما : (١) توفير السياسات الاقتصادية التي تحقق الاستقرار لاقتصادها وتساعد القطاع الخاص والمصدرين ، و (٢) التوجه نحو الأسواق الخارجية بدلاً من الانغلاق على السوق الداخلي ؛ لكن المسألة أكثر تعقيداً من ذلك ، حيث تتعدى هذين العاملين الأساسيين إلى جوانب مهمة أخرى ذات طابع سياسي واقتصادي ومالي وقانوني واجتماعي ؛ بل وثقافي أيضًا ، وتتوافر هذه الجوانب جميعها على بناء وتقوية الثقة من جانب المدخرين والمستثمرين وأصحاب الأعمال في التزام الحكومة وتوجهاتها ، وفي سياستها الإقتصادية ونظمها القانونية ، والإدارة العامة فيها .

(*) تغيّر هذا الوضع إيجابياً بعد إدراج مصر في القائمة المذكورة اعتباراً من أول أكتوبر ١٩٩٦ .

•• عوامل التأثير على قرارات الاستثمار:

◁ الاستقرار:

فأول وأهم ما يؤثر على الاستثمار هو السياسات التي تتبعها الدولة ، سواء في المجال السياسي من حيث علاقاتها مع الدول الأخرى وعلاقتها مع شعبها ، أو في المجالات الاقتصادية والمالية ، فالاستثمار الذي يحقق فوائد اجتماعية هو الاستثمار طويل الأجل الذي لا يبتغي صفقة رابحة ثم يختفي بعدها ، ومثل هذا الاستثمار المفيد لابد أن يطمئن إلى استقرار الأوضاع لفترة طويلة ، ولا يأتي هذا الاطمئنان إذا كانت الدولة في نزاعات مستمرة مع جيرانها أو مع قطاعات كبيرة من شعبها ، أو إذا لم توح سياستها الاقتصادية باستقرار الأوضاع وبتشجيع المستثمرين ، أو اعتمدت على التدخل الجبري المستمر من جانب الحكومة وليس على تفاعل قوى السوق - مع التدخل الحكومي عند الضرورة فقط لتصحيح ما قد تفسده هذه القوى . وقد أثبتت التجربة العالمية أن عدم الاستقرار في الأوضاع الاقتصادية الكلية (الذي يدل عليه العجز المستمر في الموازنة العامة وميزان المدفوعات ، وما يرتبط بهما من سياسات نقدية وضريبية مختلة ، أو من تقييد مبالغ فيه للاستيراد والتصدير ، واتباع سياسات غير واقعية لسعر الصرف وسعر الفائدة) ، يهدد أي برنامج للإصلاح ويزيد من الفوارق في الدخول ، كما يؤثر سلبًا على الثقة في الاقتصاد ، محليًا وخارجيًا . ويصدق الأمر نفسه على الأوضاع الاقتصادية الجزئية وخاصة ما تعلق منها بسياسة الأسعار والأجور (وبالتالي بالسياسة الصناعية والزراعية والعمالية) ، ومدى كفاءة المؤسسات المسئولة عن حركة الاقتصاد ، سواء في ذلك مؤسسات الجباية ، أو المؤسسات المصرفية وعلى رأسها البنك المركزي والبنوك الأخرى (التجارية والاستثمارية وبنوك التنمية) وسوق المال ، أو المؤسسات المسئولة عن وضع اللوائح التي تتحكم في الاقتصاد وعن الإشراف على تنفيذها ، والمهم في كل هذه الجوانب ليس فقط أن تأتي السياسات بالاستقرار المنشود وإنما أن توحي أيضًا باستمرارية هذا الاستقرار .

◁ النظام القانوني والتنظيمي

إلى جانب السياسات الاقتصادية الكلية والجزئية ، (أو «الماكرو» و «الميكرو» اقتصادية، في تعبير الاقتصاديين) ، التي أشرنا إليها ، لابد أن يكون النظام القانوني والتنظيمي الذي يترجم هذه السياسات إلى قواعد وإجراءات نظامًا مساعداً للاستثمار،

سواء من حيث القواعد التي يحتويها، أو المؤسسات المسئولة عن تطبيقها، أو نظام القضاء والتحكيم الذي يحسم المنازعات الناشئة بشأنها ، فلا يساعد الاستثمار نظام يفترض أن الأصل في المستثمرين أنهم « لصوص » وينبغي تبعًا لذلك وضع أكبر قدر من القيود والموافقات لضمان اتباعهم للصراط المستقيم ؛ بل إن مثل هذا النظام يشجع على تفشي روح التهرب من القواعد والبحث عن الثغرات وانتشار الفساد. والأجدى من ذلك من حيث تشجيع الاستثمار؛ بل واستقرار المجتمع وسعادته بصفة عامة ، أن توضع قواعد واضحة ومعروفة وغير مبالغ فيها، تستهدف حماية الملكية والعقود والمعاملات، وتفترض في الناس الأمانة ؛ ولكنها تعاقبهم بقسوة إن هم أخلّوا بها ، مع إقامة أجهزة حكومية تتبع إجراءات تتسم بالوضوح والسهولة وتتوافر للعاملين فيها شروط الكفاءة والنزاهة ومرتبات تغنيهم عن الفساد حتى يضمنوا التنفيذ السليم لهذه القواعد. ثم أن يتوافر بعد ذلك قضاء قادر على حسم المنازعات بسرعة وعدالة، وعلى معاقبة الفاسدين بطريقة حاسمة تردع الآخرين. أما الإسراف في القيود ، والتسيب في التنفيذ ، والتأخير في فض المنازعات، والتسامح في المخالفات، فإن آثارها على الاستثمار معروفة في جميع المجتمعات : إما زيادة التكاليف زيادة كبيرة على المستثمر (لاضطراره لدفع الإكراميات وتأخير القرارات والتنازل عن الحقوق)، أو القعود عن الاستثمار أصلاً .

ولا يساعد الاستثمار ما يحدث في الأماكن الصحراوية والبعيدة عن المدن من أن يشتري المستثمر الأرض اللازمة لكنه يضطر إلى دفع ثمنها مرتين ، مرة للحكومة ومرة لمن يدّعون أنها ملكهم بوضع اليد ، أو بالعكس . بل نجد مشاكل مماثلة في الأراضي الزراعية التي لم تسجل ملكياتها . ومن الأهمية على ذلك أن تضع الدولة سجلاً عينيًا على مستوى حديث ، يتضح منه الوضع القانوني للأراضي على مستوى البلاد . وهذا موضوع تبينت أهميته المؤسسات المالية الدولية وأصبحت تقدم قروضًا ومساعدات لتمويل تنفيذه بالمستوى المطلوب .

وتخطيء الدولة كثيرا إذا أهملت في عملية الإصلاح الجوانب القانونية والقضائية والإدارية ظنًا منها أنها ليست جزءاً من الإصلاح « الاقتصادي » . فالحقيقة أن الإصلاح الاقتصادى لا يكتمل ولا يؤتي ثماره إلا بإصلاح هذه الجوانب ، وهو أمر أصعب وأكثر تعقيداً ، لأنه لا يأتي بمجرد تغيير القواعد وإنما يحتاج أيضًا إلى تغيير في السلوك وفي العقليات التي تأتي بهذا السلوك ، ويحتاج تبعًا لذلك إلى مجهودات كبيرة في مجالي التعليم والإعلام ، وإلى التزام من جانب القدوة التي يقلدها الآخرون .

▷ **العمــالة :**

وبالإضافة إلى النظام الذي يقوم على القواعد التي تستهدف زيادة الإنتاجية وتتسم بالوضوح والمرونة ، يحتاج الاستثمار طبعًا إلى عمالة يمكن الاعتماد عليها لأنها مدربة جيداً ، أو يمكن تدريبها بمجهودات معقولة ؛ لأنها عمالة تتسم بالالتزام وتخضع لقوانين تحمي حقوق العمال ولكنها تسمح بعقاب البلداء وبإنهاء خدمة من يفيضون عن حاجة العمل إذا جدّت ظروف تحتّم ذلك ، فلا يكفي للمنافسة أن تكون العمالة رخيصة بالنسبة للدول الصنعية ؛ لأنه إذا لم يكن العامل على مستوى جيد من التدريب وملتزم في أداء عمله فإن إنتاجيته المحدودة تزيد كثيراً من التكلفة الحقيقية ، كما يعرف أصحاب الأعمال جيداً . كما أن نجاح الاستثمار الخاص في الزمن الطويل يفترض قدرته على التجاوب مع متغيرات السوق ، فإذا اضطر إلى إنتاج سلع تحتاج إلى مهارات مختلفة يكون في مقدوره إحداث تغيير في الخبرات اللازمة ، وإذا اضطر إلى تخفيض الإنتاج بسبب متغيرات طويلة الأمد في السوق يكون في مقدوره الاستغناء عن بعض العاملين ، وبغير هذه القدرة لا يكون أمام المشروع الخاص إلا تحمل الخسائر إلى حد الإفلاس ، وليس معنى ما نقوله التضحية بحقوق العاملين ، إنما معناه توفير نظام للتأمين الاجتماعي يضمن للعامل دخلا مؤقتا إذا تم الاستغناء عنه ، إلى أن يجد عملا جديداً ، كما يضمن لصاحب العمل القدرة على الاستمرار .

▷ **البنية الأساسية :**

ويحتاج الاستثمار الناجح أيضًا إلى بنية أساسية كافية من حيث نوعيتها وتكاليف استخدامها وقدرة الاتصال مع الخارج بسهولة ، بحيث يتمكن المستثمر من التحرك السريع استجابة للسوق ، ومعنى ذلك توافر وسائل النقل السريع بتكاليف معقولة ودون قيود أو متاعب في المطارات والموانيء والطرق .. إلخ ، وتوافر وسائل الاتصالات في الداخل والخارج ، إلى جانب الأرض اللازمة لإقامة المصانع والمكاتب ، والكهرباء اللازمة للتشغيل ، وخدمات للحصول على المعلومات ولاقتناء التكنولوجيا ؛ بل وخدمات محاسبية وقانونية على مستوى عال ، وخدمات للتأمين - مع تيسير الحصول على هذه الخدمات جميعًا من الخارج إذا فضل المستثمر ذلك ؛ ولأن المستثمر لن يلجأ عادة إلى الخارج إذا كانت هذه الخدمات متوافرة في الداخل على مستوى وسعر مناسبين ، فإن من الأفضل أن يترك للمستثمر اتخاذ القرارات فيما يستخدمه من خدمات طبقًا لتقديره

لمصلحته دون قيود تبدو وكأنها للصالح العام ولكنها تعطل الاستثمار وتزيد من

وتعتبر قدرة المستثمر علي التحرك بسرعة ميزة حاسمة للاستثمار في عالم اليوم الذي كثيراً ما يتوقف فيه الربح على هذه القدرة ، وفي صناعة تهم مصر مثل صناعة المنسوجات مثلاً تعتمد الشركات العالمية ، التي نجحت في التصدير على نطاق واسع ، على شبكة من المعلومات المتقدمة تمكنها من معرفة أي المنتجات تحظى بأولوية في الطلب في الأماكن المختلفة وبإصدار التعليمات طبقًا لذلك يوميا إلى مصانعها لإدخال التعديلات اللازمة للاستجابة لهذه الأولويات ، وهكذا تستطيع شركة مثل «بنيتون» ، التي بدأت كمشروع صغير في إيطاليا وأصبح لها الآن شبكات توزيع في معظم دول العالم ، التكيف مع السوق عن طريق غرفة الكومبيوتر في مقرها الرئيسي ، التي تتلقى كل مساء معلومات حول حصيلة البيع في كل فرع مع التفاصيل الخاصة بالموديل واللون .. إلخ ، ثم تصدر التعليمات للمصانع بتعديل الكميات والألوان والموديلات المنتجة بناء على هذه المعلومات ، كل ذلك في عملية معقدة لا يمكن نجاحها إلا بتوافر

◁ **التمــويل :**

وتبقى القدرة على تمويل المشروع ، سواء عن طريق البنوك أو عن طريق سوق المال ؛ لأنه بدون توافر الأجهزة التي تساعد المستثمر في الحصول على ما يحتاج إليه من موارد

الاستثمار في مصر تقريباً (٩٨٪ منها حسب آخر الاحصاءات) صغيرة ، تعتمد على فرد أو أسرة أو مجموعة من الأقارب والأصدقاء ! ويرجع ذلك إلى حد كبير إلى العجز الواضح في شركات الوساطة المالية ، وإلى الطرق التقليدية التي تأخذ بها البنوك في تمويل المشاريع ، وليس المهم هنا هو مجرد توافر وسائل التمويل للمشروعات المدروسة جيدا (بعد مراجعة دراساتها من جانب الجهات المموِّلة ، لا من موظفي الدولة) ، وإنما أيضا توافر التمويل بشروط وتكاليف معقولة . ولا تحتسب هذه التكاليف فقط بالنظر إلى الفوائد المستحقة على القروض، وإنما أيضًا بالنسبة لفترة السداد ، وعملة السداد ، والرسوم التي تفرض على العمليات المصرفية وعلى قيد الأسهم في سوق الأوراق المالية، وما إلى ذلك ، كما يدخل في الاعتبار المبالغ التي يسمح للمستثمر بخصمها من وعاء

ضريبة الدخل كتكاليف لتمويل المشروع ، أي أن العبرة في النهاية هي بالتكاليف

◁ موقف الرأي العام :

وفي النهاية ، فإن مناخ الاستثمار الجيد يفترض مع توافر العناصر السابقة أن الرأي العام في الدولة يرحب بالاستثمارات الخاصة ويرى فيها الأمل في زيادة فرص العمل وفي انطلاق الاقتصاد . والملاحظ أنه بينما كان القطاع الخاص في مصر مسئولاً عن خلق ثلاث فرص عمل مقابل كل فرصة عمل واحدة أنشأها القطاع العام في الفترة من ١٩٨٢ إلى ١٩٩٢ ، مازالت الثقافة العامة في مصر ، وكتابات الكثيرين من المثقفين فيها ، تُصوِّر القطاع الخاص على أنه مجموعة من المغامرين واللصوص ، وتحفل الصحف بالقصص حول المستثمرين الذين يلجأون إلى الأساليب غير الشرعية ؛ بينما يندر أن تقرأ فيها عن المشروعات الناجحة التي تحترم القانون وتدفع الضرائب وتفيد الاقتصاد . وفي هذا الوضع يؤثر الكثيرون السلامة بإبقاء أموالهم في الخارج أو بإيداعها لدى البنوك ، يجنون فوائدها العالية ولا يدفعون الضرائب !

•• تمهيد الطريق أمام القطاع الخاص وعدم التمييز ضده :

وقد تتوافر العناصر التي ذكرتها جميعًا في دولة ويظل المناخ عاجزاً مع ذلك عن توليد طفرة كبيرة في الاستثمارات الخاصة ، وذلك بسبب غلبة القطاع العام في الدولة وحصوله على مزايا في التمويل والتسويق والخدمات الحكومية لا يحصل عليها القطاع الخاص ، ذلك أن غلبة القطاع العام تلقى بظلال من الشك حول ما إذا كان التوجه الحقيقي والمتواصل هو في صالح الاستثمارات الخاصة ، كما أن تمييز القطاع العام يفسد جو المنافسة التي لا ينمو الاستثمار الخاص بدونه .

•• تلخيص مفيد :

جاء في تقرير حديث للبنك الدولي تلخيص مفيد للعوامل التي توفر البيئة المناسبة لنجاح المشروعات الخاصة وتساعد على المنافسة وعلى تنمية قدرة أصحاب المشاريع على المبادرة وتحمل المخاطر (entreprencurship) وهي قدرة لا غنى عنها لنمو القطاع الخاص ، وننقل هذا التلخيص في الشكل التالي الذي قد يُغني عن المزيد من الشرح في هذا الموضوع .



المصدر: World Bank, Private Sector Development in IDA Countries, Figure 2.1 (1995).

•• عوامل إضافية لتشجيع الصادرات :

وبالاضافة إلى العناصر السابقة التي عدّدتُها والتي أعتبرها ، في ضوء دراساتي وتجاربي ، أساسية لتوفير المناخ الاستثماري المناسب لأي مشروع خاص ، هناك عوامل إضافية ضرورية للتوسع في الصادرات تتعلق كلها بضمان الجودة العالية للإنتاج حتى يستطيع أن يجد مكانًا في الأسواق الخارجية ، ويمكن تلخيص هذه العناصر الإضافية فيما يلي :

١ - إمكانية الحصول على السلع الرأسمالية المتقدمة تكنولوجيا وعلى السلع الوسيطة والمواد الأولية اللازمة للإنتاج على مستوى عال وبأسعار تنافسية ، وإذا لم تتوافر هذه السلع والمواد محلياً ، إمكانية استيرادها دون قيود أو ضرائب من أي نوع (أو مع استرداد هذه الضرائب عند التصدير طبقًا لإجراءات ميسرة) . والفكرة هنا أن يصبح المنتج المحلي الذي يستورد هذه السلع في وضع مماثل بقدر الإمكان للمنتج الأجنبي الذي يحصل على السلع المنتجة في بلده من غير قيود أو جمارك ، ويكفي أن المنتج المحلي يتحمل نفقات الشحن والتأمين على هذه السلع حتى تصل إليه .

٢ - إمكانية استخدام عمال ومدراء على درجة عالية من الكفاءة ، بما في ذلك القدرة على استخدام الأجانب إذا لم يتوافر من لهم درجة مماثلة من الكفاءة بين المواطنين.

٣ - توافر نظام للمقاييس والمعايير (لضمان الجودة) ، وخدمات التعبئة والتغليف الجذاب ، والنقل الجوي والبحري بشروط معقولة ، والسماح بإنشاء شركات خاصة للخدمات التصديرية ولو كانت شركات أجنبية .

٤ - توافر نظام لتمويل الصادرات (سواء لتمويل المصدرين أو المستوردين) ولضمان هذا التمويل (ضمان ائتمان الصادرات) .

٥ - توافر شبكة للمعلومات يعتمد عليها حول الأسواق الخارجية ، مع القدرة على استخدام الوسائل الدولية للإعلان والترويج .

٦ - نظام تكميلي من المساعدات غير المالية المباشرة وغير المباشرة لقطاع الصادرات، خاصة في الدول التي ليست لها مزايا نسبية كبيرة ، أو التي تبدأ من قاعدة تصديرية ضئيلة تحتاج إلى تشجيع خاص .

ويعتبر سعر الصرف عاملاً مهماً في زيادة أو نقص الصادرات ، إذ يتوقف عليه تحديد ما إذا كان سعر المنتجات المعروضة للتصدير سعراً تنافسيًا بعد ترجمة هذا السعر إلى العملة الأجنبية التي يدفعها المستورد في الدولة الأجنبية ، ويثير هذا السعر ، وكذلك سعر الفائدة على الودائع والقروض ، اختيارات صعبة أمام أية حكومة تريد تشجيع الاستثمار والصادرات .

ثالثاً - اختيارات محيّرة - سعر الفائدة وسعر الصرف

قبل أن ألخّص الخطوات التي أراها مفيدة لتشجيع الاستثمار في مصر ولتنمية الصادرات منها ، سأتناول بالشرح المبسّط مسألتين معقدتين لهما صلة مباشرة بهذا الأمر ، وهما مسألتان تختلف الآراء حولهما ، وتعثُر الآراء فيهما ، وتدوران حول ما يجب عمله بشأن سعر الفائدة وسعر الصرف المعمول بهما حاليًا .

•• مسألة سعر الفائدة :

لا تتدخل الحكومة في مصر بصورة سافرة ومباشرة في تحديد سعر الفائدة ، وذلك منذ تركت تحديد هذا السعر للسوق في نوفمبر ١٩٩١ بعد توحيد سعر الجنيه ؛ ولكن الحكومة تتسبب بطريق غير مباشر في ارتفاع سعر الفائدة ، ويرجع ذلك أساسًا إلى اقتراضها كميات ضخمة بالجنيه عن طريق إصدار أذونات وسندات الخزانة بصفة دورية ، أي بإحداث طلب عال على النقود يترتب عليه بقاء سعر الفائدة مرتفعًا . وتلجأ الحكومة إلى اقتراض هذه المبالغ الكبيرة في السنوات الأخيرة لسببين : تمويل مصروفاتها العامة دون اللجوء إلى طبع النقود تفاديًا لتمويل عجز الموازنة العامة عن طريق التضخم ، وامتصاص السيولة النقدية الفائضة من السوق تفاديًا أيضًا لمزيد من التضخم .

ويلاحظ بالنسبة لسعر الفائدة في أي دولة **أولاً** ، أنه لا ينبغي أن يقل عن معدل التضخم في هذه الدولة وإلا أصبح عقابًا للمدخرين ومشجعًا على الإسراف في الاستهلاك . **وثانيا** ، أن الفوائد العالية والمعفاة من الضرائب هي مُعوِّق للاستثمار طويل الأجل ، وتزيد من تدفق ما يسمى برؤوس الأموال الساخنة ، أي التي تبحث عن استثمار قصير الأجل وتهرب إلى الخارج عند حدوث أي هزة كبيرة ، أو حتى إشاعة كبيرة ، أو نتيجة لزيادة كبيرة ومفاجئة في سعر الفائدة على عملات أجنبية يعتبرها أصحاب الأموال أكثر أمانًا وكانوا قد تخلوا عنها بسبب سعر الفائدة المتدني فقط(*) .

ويؤدي سعر الفائدة العالي والمعفى من الضرائب في أية دولة إلى اقتصار الاستثمارات طويلة الأجل على تلك التي تحقق عائداً عاليًا جداً وسريعًا ، فما الذي يدعو صاحب المال إلى وضعه في استثمار طويل الأجل يحتمل الربح والخسارة إذا كان

(*) يلاحظ أن ما حذّرت منه في المتن في عام ١٩٩٥ كان أحد أسباب الأزمة المالية في شرقي آسيا التي بدأت في منتصف ١٩٩٧.

أمامه أن يضع ماله في وديعة مصرفية أو أذونات خزانة تدر عليه عائداً عاليًا ومعفى من الضرائب ، أوأن يضارب به في عقارات تزيد قيمتها مع الوقت بمعدلات عالية ؟ واضح أن صاحب المال لن يلجأ في هذا الوضع إلى الاستثمار الإنتاجي ، إلا إذا كان العائد المحتمل له عاليًا جداً بحيث يزيد بصورة كبيرة على فوائد الودائع والسندات وعن معدل ارتفاع أسعار العقارات ، وليست هناك استثمارات كثيرة لها هذا العائد المبالغ فيه والمستمر على مدى فترة طويلة . ومن ناحية أخرى ، فإن المستثمر الذي يعتمد على الإقتراض ، وهذا شأن أي مستثمر كبير ، عليه أن يتحمل الفوائد العالية التي يدفعها على الأموال التي يقترضها ، وهذا يتطلب منه أن يحقق عائداً أعلى كثيراً على استثماره حتى يمكنه أن يحقق ربحًا صافيًا يعوضه عن المخاطرة بأمواله في استثمار طويل الأجل .

أضف إلى ذلك أن الفوائد العالية تزيد من عبء خدمة الديون الداخلية للدولة ، وقد زاد عبء خدمة الديون الداخلية على الموازنة العامة في مصر بدرجة كبيرة في السنوات الأخيرة بسبب التوسع في الاقتراض الداخلي (بأسعار فائدة مرتفعة) للأسباب التي ذكرناها ، ويترتب على ذلك أعباء كبيرة في المستقبل حيث تخصص مبالغ ضخمة في الموازنة العامة لخدمة الديون ، على حساب النفقات العامة الأخرى التي تستفيد منها جموع الشعب . وتعتبر الميزة الرئيسية لاقتراض الدولة بعملتها بالمقارنة بالإقتراض من الخارج أن خدمة الدين الداخلي لا تمثل عبئًا مباشراً على ميزان المدفوعات، كما أن الدولة تملك في هذه الحالة تخفيض القيمة الحقيقية لمديونيتها بإجراء منفرد عن طريق تخفيض سعر عملتها ، كما ينخفض هذا العبء كلما انخفض سعر العملة المحلية في السوق .

غير أن ارتفاع سعر الفائدة على العملة المحلية يزيد من وفود الأموال قصيرة الأجل للاستفادة من هذا السعر في شكل ودائع وأوراق مالية يمكن التخلص منها بسرعة عند الحاجة ، ويترتب على هذه الزيادة في الطلب على العملة محافظتها على سعر مرتفع ، واستمرار الحلقة المفرغة والمعادية للاستثمار طويل الأجل(*) .

(*) انخفض سعر الفائدة تدريجيًا منذ كتابة هذا الجزء .

•• مسألة سعر صرف الجنيه :

وليست هذه أيضًا بالمسألة السهلة ، فسعر صرف الجنيه الذي كان يتدهور باستمرار في السوق غير الرسمي قبل تطبيق برنامج الإصلاح الاقتصادي قد استقر تقريبًا بالنسبة للدولار منذ عام ١٩٩١ ، وقد جعله ذلك ينخفض بالنسبة لمعظم العملات الأوروبية والين الياباني بقدر ما أصاب الدولار من انخفاض إزاء هذه العملات(*) ، ويرتفع إزاء عملات معظم الدول النامية بقدر ما أصاب الدولار من ارتفاع إزاءها .

وبالرغم من أن استقرار سعر العملة شيء طيب جداً في الظروف العادية ، إلا أنه يخفي مشكلة كبيرة إذا كان اقتصاد الدولة يعاني من معدل كبير لارتفاع الأسعار (أي للتضخم) بالنسبة لمعدلات التضخم في الدول الأخرى التي تتعامل معها الدولة تجاريًا ، وهذا هو ما حدث بالفعل في مصر ، حيث أن معدل التضخم فيها أعلى كثيراً من معدله في الأسواق التي تتعامل معها مصر بصورة رئيسية ، أي أوروبا والولايات المتحدة ؛ بينما ظل سعر الجنيه منذ عام ١٩٩١ ثابتًا تقريبًا بالنسبة للدولار (وانخفض قليلاً بالنسبة للعملات الأوروبية) ، والنتيجة أن السعر الحقيقي للجنيه قد ارتفع بالنسبة لهذه العملات جميعًا وإن كان بنسب متفاوتة .

وحتى نفهم كيف ارتفع السعر الحقيقي للجنيه بالنسبة للدولار بالرغم من ثبات سعر الصرف في السوق طوال هذه الفترة نضرب مثلاً مبسطًا : نفترض أن سلعة كانت تباع في أواخر عام ١٩٩١ عند خروجها من المصنع في مصر بسعر ٣٣,٥ جنيه (أي حوالي ١٠ دولارات في ذلك الوقت) وكانت تباع مثيلتها المصنوعة في أمريكا بسعر ١٥ دولار (سعر المصنع) . في هذا الوضع كان من مصلحة المستورد في أمريكا أن يستوردها من مصر لأنها أرخص بنسبة الثلث . نفترض أيضًا أن سعر هذه السلعة في منتصف عام ١٩٩٥ ، قد أصبح بسبب معدل تضخم ١٢٪ سنويًا حوالي ٥٩ جنيها (أي حوالي ١٧,٥ دولار مع ثبات سعر الصرف) في حين ارتفع سعر مثيلتها المنتجة في أمريكا في الفترة نفسها من ١٥ دولار إلى ١٦,٥ دولار فقط ، بفعل معدل تضخم هناك بلغ ٢,٥٪ سنويًا في المتوسط خلال هذه الفترة . عندئذ لن يكون من مصلحة أحد

(*) بدأت هذه الظاهرة في التغير منذ أواخر عام ١٩٩٦ حيث يتجه سعر الدولار الآن إلى الارتفاع في مواجهة معظم العملات الأوربية والين الياباني .

في أمريكا أن يستورد هذه السلعة من مصر لأن سعر مثيلتها الأمريكية قد أصبح سعراً أرخص ، ولو أن المشتري الأمريكي استطاع أن يحافظ على الفارق الذي كان يحصل عليه سنة ١٩٩١ ، فإن السعر الذي كان سيدفعه إلى المصدر المصري في عام ١٩٩٥ كان سيظل في حدود ١١ دولار (وليس ١٧,٥ دولاراً كما يتعين عليه أن يدفع الآن)؛ لهذا يعتبر سعر الجنيه المصري الحقيقي قد ارتفع بالنسبة لهذا المشترى بقدر الفارق بين هذين السعرين . ويختلف الأمر لو أن السعر الإسمي للجنيه كان قد انخفض بالنسبة للدولار ليعكس الفارق في معدلات التضخم أو جزءاً كبيراً من هذا الفارق ، بحيث يستطيع المشتري الأمريكي الاستمرار في الاستيراد من مصر . وفي الوقت نفسه ، يترتب على التطور في سعري السلعة أن يصبح من مصلحة المستهلك المصري أن يشتري السلعة مستوردة من أمريكا عن أن يشتري مثيلتها المصنوعة في مصر ، إلا إذا زادت مصاريف الشحن والجمارك عن الفارق بين السعرين عند الإنتاج .

في مثل هذا الوضع يؤدي ثبات سعر الصرف (أي ارتفاعه الحقيقي) إلى انخفاض الصادرات المصرية ، كما يقيد حرية الدولة في تخفيض الجمارك ، وهو تخفيض مطلوب بصفة عامة لصالح المستهلك المصري والاقتصاد المصري . وخلافاً لذلك ، فإن تخفيض سعر الصرف في هذه الظروف سوف يشجع الصادرات ويحدث تبعًا لذلك حركة في الاستثمارات وفي الاقتصاد المصري بصفة عامة من شأنها زيادة فرص العمل ؛ لكنه سوف يترتب عليه أيضًا زيادة أسعار جميع السلع المستوردة بعد تقويمها بالجنيه المصري. وإذا كان من الممكن التخفيف من عبء هذه الزيادة بتخفيض الجمارك ، فإن هذا التخفيف سيقتصر على السلع التي تخضع للجمارك ، ولا تستفيد منه السلع المعفاة من الجمارك مثل السلع الغذائية الرئيسية . وقد يترتب على تخفيض سعر الصرف أيضًا إحجام بعض الذين يحوّلون أموالهم إلى مصر بغرض الاستثمار في ودائع عن تحويل أموال جديدة ، وإن كان التخفيض سوف يغري آخرين بمزيد من التحويل لحصولهم على مبالغ أكبر بالجنيه المصري ، خاصة إذا ظلت أسعار الفائدة عالية . كذلك يترتب على تخفيض سعر الجنية زيادة المبالغ التي تلتزم مصر بدفعها خدمة لديونها الخارجية عند تقييم هذه المبالغ بالجنية في الموازنة العامة ، وإن كان هذا التخفيض سيمكن مصر من الحصول على تخفيض المديونية الخارجية مع دول نادي باريس بحوالي ٤٠٠ مليون دولار سنويًا (تمثل المرحلة الأخيرة من تخفيض المديونية المتفق عليه سنة ١٩٩١ ، بالقدر

الذي يسمح به هذا التخفيض بالاتفاق مع صندوق النقد الدولي)(*) .

ومن شأن تخفيض سعر الصرف أيضًا أن يساعد في الظروف العادية في زيادة السياحة؛ باعتبار أن الإقامة في مصر سوف تصبح أقل تكلفة بالنسبة للزائر من الخارج.

في موقف معقد كهذا ، واضح أن على الحكومة أن تختار ، وأن لكل اختيار مزاياه وتكاليفه . إذا كانت الحكومة تريد تشجيع الصادرات والسياحة والحد من الواردات ، عليها أن تخفض الجنيه . وإذا كانت تخشى من ارتفاع أسعار السلع المستوردة ولا تريد تخفيض سعر الصرف ، فإن عليها أن تفعل شيئاً آخر لتشجيع الصادرات والسياحة وللحد من الواردات . فإما أن تخفّض الحكومة الجنيه وتقوم في الوقت نفسه بدعم السلع المستوردة الضرورية لاستهلاك الفقراء والتي لا يمكن تخفيض الجمارك عليها بنفس النسبة لأنها معفاة من الجمارك (مع احتمال ارتفاع عجز الموازنة العامة في هذه الحالة - إلا إذا كانت الزيادة في الدعم في حدود زيادة حصيلة الجمارك على السلع الأخرى التي ترتفع قيمتها بالجنيه) ، أو لا تتدخل الحكومة في سعر الجنيه وتحافظ على الجمارك العالية وتقوم بدعم الصادرات والسياحة ؛ ولأن الدعم المباشر للصادرات والسياحة في ظل سعر صرف موحد لا يتفق وتوجهات اتفاقيات الجات ، فإن الدعم الممكن في هذه الحالة هو الدعم غير المباشر ، عن طريق الإعفاء من الضرائب والرسوم وإلغاء القيود وتقديم معونات نوعية مجاناً أو بأسعار زهيدة للمصدرين ، مثل أنظمة حديثة للتدريب الفني ، وشبكة حديثة للمعلومات اللازمة للتمويل والتسويق الخارجي . أما أن تظل الحكومة لا تفعل هذا أو ذاك ، فإن النتيجة الحتمية هي استمرار انخفاض الصادرات المنظورة وغير المنظورة ، وزيادة الواردات أو زيادة الجمارك عليها ، وتبعاً لذلك استمرار الركود والبطالة في الاقتصاد المصري .

وقد اختارت الحكومة حتى الآن ألا تتدخل مباشرة في سعر الفائدة أو سعر الصرف ، وهي سياسة حكيمة في الظروف العادية ؛ ولكن استمرار اقتراضها كميات كبيرة من السوق المحلي يحافظ على ارتفاع سعر الفائدة على الجنيه ويحافظ بالتالي على تحويل أموال سائلة (مدخرات مصريين وعرب) من العملات الأخرى يستفيد أصحابها من

(*) تم حصول مصر على التخفيض الثالث لمديونيتها الخارجية الرسمية مع الدول الأعضاء في نادي باريس في أواخر عام ١٩٩٦ بعد اتفاق مصر وصندوق النقد الدولي على برنامج جديد للإصلاح لم يشمل تخفيض سعر الصرف ، وإن اشتمل على إجراءات بديلة لتشجيع الصادرات .

تحويلها إلى الجنيه ، واستثمارها في مصر في ودائع قصيرة الأجل أو سندات مالية بسعر فائدة أعلى كثيراً من سعر الفائدة على العملات الأجنبية مثل الدولار ، (وبالقدر الذي يعيد فيه أصحاب هذه المبالغ تحويلها إلى الدولار يكون حالهم في الواقع كما لو كانوا قد أودعوا وديعة دولارية وحصلوا على ثلاثة أضعاف سعر الفائدة المتاح الآن للودائع بالدولار !) . وقد ترتب على ذلك استمرار زيادة الطلب على الجنيه والمحافظة على سعره الإسمي في السوق ؛ بل واضطرار البنك المركزي للتدخل في بعض الحالات ليحول دون ارتفاع هذا السعر بالنسبة للدولار ! والنتيجة أن الذين يحوّلون أموالهم من الدولار إلى الجنيه يستفيدون فائدة كبيرة ، وكذلك تتراكم الاحتياطيات بالدولار لدى البنك المركزي الذي لا يستطيع مع ذلك ، ولا يجوز له ، أن يستثمرها في استثمارات طويلة الأجل . أو أوراق مالية ، إذ تبقى التحويلات التي تمت عرضة للتحويل المضاد إلى الخارج إذا ارتفع سعر الفائدة على الدولار أو حدثت هزة في السوق في مصر (مثل التخفيض المفاجيء لسعر الجنيه) يترتب عليها قيام البنك المركزي بالتدخل ، ويستدعي ذلك المحافظة على معظم هذه الاحتياطيات في شكل أموال سائلة أو شبه سائلة يمكن استخدامها عند الحاجة لحماية الجنيه من الهبوط . أي أن الأموال التي وفدت إلى مصر وحصلت على فوائد عالية من الاقتصاد المصري تتحول إلى أموال لا يحقق الاقتصاد المصري فوائد عالية عليها ؛ لضرورة بقائها في صورة سائلة أو في شكل ودائع قصيرة الأجل . والنتيجة مع ثبات السعر الإسمي للجنيه وارتفاع سعره الحقيقي أن تصبح الواردات القادمة من الخارج أقل سعراً ، وتصبح الصادرات المصرية مقوّمة بالعملات الأجنبية أعلى سعراً مما كانت عليه في الماضي ؛ ويترتب على ذلك (في غيبة الإجراءات التصحيحية الكافية) صعوبة التصدير بل وصعوبة منافسة المنتجات المصرية للمنتجات المستوردة داخل مصر نفسها إلا في ظل حماية جمركية عالية ، والخاسر في الحالتين هو المصدّر المصري والمستهلك المصري ، ولا يصح عندئذ الاحتجاج بأن الواردات إلى مصر أعلى كثيراً من الصادرات وتبعاً لذلك فمن الأنسب اتباع السياسة التي تحافظ على سعر أدنى للواردات ؛ لأن المطلوب هو تغيير هذا الوضع وزيادة الصادرات على الواردات ، حتى لا يظل الاقتصاد المصري في حالة كساد وتظل البطالة سائدة على النطاق الواسع الحالي أو على نطاق أوسع في المستقبل .

●● ما العمل إذن ؟

وإذا كانت الحكومة في مصر لا تريد التدخل مباشرة في سعر الجنيه في الوقت الحاضر ، كما أعلنت ذلك مراراً ، فإنه لا خيار أمامها إذن إلا اتخاذ خطوات جريئة أخرى لتشجيع الاستثمارات والصادرات ، وإن كنت أرى ضرورة أن يصطحب ذلك في هذه الحالة بتخفيض سعر الفائدة خاصة مع التحسن في معدل التضخم . وسوف يترتب على هذا التخفيض ثلاثة نتائج إيجابية : أول هذه النتائج هو : تخفيض تكاليف تمويل الاستثمارات الجديدة مما يعتبر عاملاً مكملاً للإجراءات التي تتخذها الحكومة لتشجيع هذه الاستثمارات . وثاني هذه النتائج هو : تشجيع التصدير ، بسبب التأثير غير المباشر لانخفاض سعر الفائدة على سعر الصرف ؛ مما يجعل سعر السلع المصرية أقدر على المنافسة في الخارج . والنتيجة الثالثة هي : حماية الاقتصاد المصري من التقلبات التي تترتب على وفود أموال كبيرة تبحث عن ربح سريع وتهرب بسرعة عند أول بادرة بتوافر ربح أكبر في الخارج ، أو بحدوث أي تغيير ولو مؤقت في الداخل . هذه الأموال الساخنة (سواء أخذت شكل الودائع قصير الأجل أو الأوراق المالية في سوق المال) تمثل جزءاً كبيراً من السيولة النقدية المتوافرة في مصر في الوقت الحاضر وقد وصلت إلى حوالي ربع حجم الصادرات المنظورة وغير المنظورة في عام ١٩٩٤ ؛ بل إنه في الفترة بين عامي ١٩٨٧ و ١٩٩٣ ، التي وفدت فيها إلى مصر تحويلات مالية خاصة تقدر بحوالي ٣١,٥ مليار دولار ، لم يوظف من هذه الأموال في استثمارات مباشرة سوى ٤,٣ مليار دولار واتخذت المبالغ الباقية شكل الودائع وبعض الأوراق المالية ، وإذا كان هذا الوضع لم يصل إلى حد الخطر خاصة مع توافر احتياطات كبيرة لدى البنك المركزي وفائض في ميزان المعاملات الجارية ، فإنه ينبغي التحسب من احتمال التقلبات بسبب الارتفاع الحقيقي لسعر الصرف وركود الصادرات في السنوات الأخيرة . ومن المشكوك فيه على أي حال أن الاقتصاد المصري يستفيد من الأموال التي تأتي إليه لفترة قصيرة ثم تخرج بعد أن تكون قد حققت فوائد عالية لم تكن لتحققها لو بقيت في الخارج في شكل ودائع بالدولار ، فكأنما الاقتصاد المصري قد قدم لها دعماً (يمثل الفارق بين سعر الفائدة الذي حصلت عليه الوديعة بالجنيه والسعر الذي كانت ستحصل عليه لو بقيت وديعة بالدولار !) بعد أن خرجت ، كما دخلت ، بالدولار ، ولم يستفد الاقتصاد المصري منها كثيراً أو على الاطلاق ، بسبب قصر فترة بقائها فيه وعدم إمكانية استخدامها في استثمارات طويلة الأجل .

وأياً كان الأمر في موقف الحكومة بشأن سعر الصرف ، فإن من المفيد أن تحتفظ الحكومة بدرجة كافية من المرونة بحيث تخضع قراراتها في هذه المسائل لاعتبارات المصلحة وتحتمل التغيير في ضوء هذه الاعتبارات .

ولكن ما هى الإجراءات الأخرى التي يجب اتباعها لتشجيع الاستثمار والصادرات ، والتي تزيد الحاجة إليها بلا شك إذا ظل سعر الصرف على ما هو عليه ؟

رابعاً - توصيات لتشجيع الاستثمار والصادرات

•• توضيحات أساسية :

قبل أن أتكلم بشيء من التفصيل في الخطوات المحددة التي أرى ضرورة اتباعها في هذا الشأن . أود أن أؤكد على خمسة أمور أساسية :

١ - إن ما أتكلم عنه هي الاستثمارات طويلة الأجل ذات العائد الاجتماعي الواضح، أي التي يعود النفع منها على الاقتصاد الوطني ككل ، ويستفيد من ورائها أعداد كبيرة من المواطنين ، وليست الاستثمارات السريعة التي تمثل في معظمها استفادة من القيود والثغرات في الأنظمة المعمول بها ، ويعود النفع منها على أعداد قليلة أعطت « استثماراتهم » للأسف كلمات مثل « الانفتاح » بل و « الاستثمار» مفهوماً سلبياً لدى الكثيرين في مصر .

٢ - إن التشجيع الذي أدعو إليه لابد أن يقتصر على المستثمرين والمصدرين الذين يحترمون القانون ويتجنبون الأساليب الملتوية والفاسدة ؛ بل إنه بقدر ما ينبغي أن يكون هناك تحرير من القيود ، ينبغي أن يزيد العقاب على كل من يحاول استغلال المناخ الجديد للتحايل على القانون ، أو التهرب من الضرائب ، أو إفساد الإدارات الحكومية والعاملين فيها .

٣ - إن أي خطة تضعها الحكومة لتشجيع الاستثمار والصادرات ، سواء تضمنت الخطوات التي سأذكرها أو غيرها ، يجب أن توضع بالاتفاق مع جمعيات المستثمرين واتحادات العمال ، وأن تحظى بالتأييد الكامل من الدولة على أعلى مستوياتها وأن يدافع عنها جميع أعضاء الحكومة بقوة ، وتعمل على شرحها وسائل الإعلام ، وتجلب الحكومة وجمعيات رجال الأعمال لها أكبر قدر ممكن من التأييد عن طريق الندوات والمناقشات ، خاصة بين المثقفين وأعضاء مجلس الشعب .

٤ - إن هذه الخطوات المحددة تفترض الاستمرار في الإصلاحات الكلية والأساسية للاقتصاد (بل وتعميق هذه الإصلاحات) ، خاصة في مجالات السياسة النقدية والضريبية ، وسياسة سعر الصرف وسعر الفائدة ، وسياسة التحرير التدريجي للتجارة الخارجية . كل ذلك بهدف القضاء على الاختلال في تخصيص الموارد والسماح بقدر الإمكان باتخاذ القرارات على أسس اقتصادية سليمة بقصد تحقيق النمو والرخاء وليس اكتساب الشعبية في الزمن القصير . هذا مع أهمية الإعلان مسبقاً عن الخطوات التحريرية التي تتضمنها هذه الإصلاحات وربطها بقدر الإمكان بجداول زمنية محددة .

٥ - إن تشجيع الاستثمار الخاص من جانب الدولة عن طريق السياسات والإجراءات التي أقترحها لتمكينه من المنافسة في الداخل والخارج يفترض أن على القطاع الخاص بالمقابل أن يغير من سلوكه بصورة جذرية ، وأن عليه أن يتحمل ما اصطلح على تسميته بالمسئولية الاجتماعية ، أي بواجباته إزاء المجتمع والمساعدة في تقديم الخدمات الاجتماعية لجمهور المستهلكين ، والإسهام بصورة فعالة في تحقيق الصالح العام عن طريق احترام القوانين واللوائح ودفع الضرائب . وبالطبع فإن القيام بهذا الدور الاجتماعي لا يكون بالوعظ والإرشاد وإنما عن طريق الحوافز والعقوبات في الأنظمة المعمول بها . فإنما يتطور هذا الدور عن طريق أنظمة واضحة يصدر بعضها عن الدولة ويصدر بعضها الآخر عن اتحادات رجال الأعمال ، مع توفير الوسائل التي تضمن التنفيذ الجاد لهذه الأنظمة سواء ما كان منها جبرياً تفرضه اللوائح الحكومية أو طوعياً تقتضيه قواعد السلوك الحسن التي يتفق عليها رجال الأعمال .

٦ - إن تشجيع الصادرات بالذات يجب ألا يقتصر على قطاعات معينة (كما تقول بذلك بعض الدراسات) ؛ بل ينبغي أن يشمل كل ما يمكن تصديره ، وهذا هو ما أثبتته بوضوح تجربة كوريا فيما يسمى « بالحياد الصناعي » في سياسة الدولة الصناعية .

وتتوافر لدى الحكومة المصرية ، كما ذكرت ، دراسات مفصّلة لتحسين مناخ الاستثمار ولتشجيع الصادرات ، وهى دراسات مفيدة جداً في مجملها وتستحق الاهتمام ؛ ولكنني سأقتصر هنا على الخطوات التي أراها شخصياً قابلة للتطبيق العملي وأثبتت تجارب دول أخرى فائدتها المؤكدة ، وهى خطوات ترتبط بعوامل التشجيع التي سبق شرحها كما يتوقف نجاحها على مجهودات لابد أن تبذل من الحكومة والقطاع العام بل ومن القطاع الخاص أيضاً ؛ لأنها تمثل في مجموعها عملاً قومياً لصالح المجتمع كله، وتشمل هذه الخطوات ما يلي :

١ - التمويل (مدى توافره ، وتكاليفه الصافية) :

بالرغم مما يقال عن صعوبة تمويل المشروعات في مصر ، فإن أموالاً كثيرة متوافرة أو يمكن توفيرها لهذا الغرض ، مع تحسن مناخ الاستثمار وجدية القائمين عليه ، ومع إدخال عنصر المنافسة في المؤسسات المسئولة عن التمويل الاستثماري ، وتوفير الخدمات والأدوات التمويلية اللازمة لهذا الغرض . وقد قدّر رئيس البنك الأهلي المصري أن مدخرات المصريين في الخارج قد بلغت ٨٨ مليار دولار[٧] ، وبالرغم من أن هذه الأرقام لا يمكن إثباتها ، إلا أن من الواضح أن جزءاً كبيراً من أموال المصريين يتسرب إلى الخارج حتى أصبحت مصر من الدول التي تتصدر السباق من حيث حجم رأس المال الهارب بالنسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي ! كما أن جزءاً كبيراً آخر من أموال المصريين يضيع في الإسراف في الاستهلاك[٨][*] ، وخاصة في الغذاء المستورد أو الذي يمكن تصديره . ويمكن توجيه جزء كبير من هذه الأموال التي سُرِّبت إلى الخارج أو تضيع في الاستهلاك المسرف إلى الاستثمار في الداخل في ظل أوضاع أكثر ملاءمة للاستثمار الخاص . أضف إلى ذلك توافر التمويل الإنمائي من عدة مصادر خارجية لا تستفيد منها مصر بدرجة كافية وبالسرعة المطلوبة ، سواء في ذلك القروض الميسرة ، أو القروض بالشروط التجارية ولكن لآجال طويلة ، أو الاستثمارات الأجنبية المباشرة (التي يكون فيها للمستثمر دور واضح في القرارات الخاصة بالمشروع) ،أو «استثمارات الحافظة» (التي لايكون فيها للمستثمر هذا الدور) .

وتشمل الإجراءات المطلوبة هنا مزيداً من الإصلاح في القطاع المالي ؛ وإصلاحات في الأنظمة المعمول بها في البنوك وسوق المال ؛ وخدمات مساعدة لهذا القطاع الأساسي ؛ ونظم تسمح بإطلاع الجمهور على بيانات سليمة (ويمكن الاعتماد عليها لأنها مدققة محاسبيًا طبقًا لأصول سليمة) .

(٧) عن محاضرة للأستاذ/ محمود عبد العزيز في بون ، ألمانيا يوم ١٩٩٥/٧/١٢ ، كما نشرت بالأهرام بتاريخ ١٩٩٥/٧/١٣ .

(٨) في حين بلغ الدخل المحلي الإجمالي في مصر حوالي ١٣١ مليار جنيه سنة ١٩٩٣ ، بلغ الاستهلاك الخاص الإجمالي في تلك السنة ١٠٥,٥ مليار جنيه ، والاستهلاك الحكومي حوالي ١٧,٧ مليار، وبلغ إجمالي الإدخار المحلي حوالي ٨ مليار جنيه .
المصدر : World Bank, World Tables, p. 257 (1995)

(*) قارن أرقام ١٩٩٦ (بأسعار عام ١٩٩٢) : الدخل المحلي الإجمالي ١٦٣ مليار جنيه (بالسعر الجاري ٢٣١ مليار) ، والاستهلاك الخاص الإجمالي ١١٧ مليار جنيه (الجاري ١٦٨ مليار) والاستهلاك الحكومي ٩,٤ مليار جنيه (الجاري ٢٤,٢ مليار)، وبلغ إجمالي الإدخار المحلي حوالي ٢٨ مليار جنيه (الجاري حوالي ٣٩ مليار) .
راجع نشرة البنك الدولي : Egypt in the Global Economy, p. 72 (1997).

فبالنسبة لإصلاح القطاع المالي لا شك في أن القطاع المصرفي في مصر ، بالرغم من تعدد البنوك ، لا يسمح بقدر كبير من المنافسة ، حيث تسيطر على ٧٠٪ من أصوله أربعة بنوك قطاع عام لا تعمل بأساليب حديثة خاصةً في فروعها ، كما أنه لا يقدم قروضاً طويلة الأجل للقطاع الخاص إلا في حدود ضيقة جداً . فضلاً عن ذلك فإنه لا تكاد توجد مؤسسات خاصة لتمويل المشروعات الصغيرة جداً والتي تمثل قدراً كبيراً من مجموع المشروعات ، كما أن كثيراً من الشركات المسجلة في سوق المال هى شركات مغلقة لا تطرح أسهمها للتداول بين الجمهور ولا تعتمد بالتالي على بيع الأسهم أو حتى إصدار السندات لتمويل عملياتها (إنما سجلت في السوق في معظم الأحوال للاستفادة فقط من مزايا هذا التسجيل) . وقطاع الإسكان الذي كان يمكن أن يولّد طلبًا عاليًا على الائتمان المصرفي لم يحدث ذلك بسبب سياسة الإسكان التي جعلت من النادر أن يُبنى عقار بهدف التأجير ، وبسبب معدلات رسوم التسجيل العقاري العالية التي تعرقل نقل ملكية ورهن العقارات المبنية في حالة البناء للتمليك .

والمطلوب تحريك هذه الصورة الراكدة بتحقيق عدد كبير من الإجراءات تشمل :

١ - المزيد من المنافسة بين البنوك عن طريق الإسراع في تخصيصية البنوك المشتركة، والبدء فى تخصيصية بنوك القطاع العام .

٢ - تشجيع البنوك جميعًا على تقوية قدرتها على تقييم المشاريع التي تمولها ، بالسماح لها بخصم تكاليف التدريب من وعاء الضريبة على الأرباح ولو لفترة محدودة.

٣ - السماح لبنوك القطاع العام بالأخذ بنظم للأجور تمكنها من اجتذاب أفضل العناصر من العاملين ، مع عدم التدخل في قراراتها بشأن تمويل أو عدم تمويل شركات القطاع العام .

٤ - السماح بإنشاء بنوك جديدة وخاصة تلك التي تمول المشروعات الصغيرة بدون رهن عيني .

٥ - تخفيض رسوم تسجيل الرهون علي أية حال .

٦ - إعادة النظر في سياسة الإسكان بتحرير إيجارات المباني الجديدة والسماح بالارتفاع التدريجي ، ولو في حدود ضيقة ، لإيجارات المباني القديمة بحسب تارخ بنائها[٩][*] .

---

(٩) راجع اقتراحًا مفصلاً للمؤلف في هذا الشأن منشور في الأهرام بتاريخ ٩ يناير ١٩٩٤ ، ص ٦ .

(*) تم تحرير إيجار المباني الجديدة بل والأماكن الشاغرة في المباني القديمة بعد صدور الطبعة الأولى من هذا الكتاب .

٧ - التمهيد لانتشار التأجير التمويلي (leasing) في مصر ، بإصدار لائحة القانون الخاص بهذا النوع من التمويل ، (وقد صدر هذا القانون بعد تأخير طويل ولم يسمح برهن المنقولات الخاضعة للتأجير التمويلي دون اشتراط حيازتها من جانب الممول ، بالرغم من أن هذا شرط يستحيل معه الرهن في هذه الحالة ويترتب عليه تبعًا لذلك تعطيل شديد في عمليات التأجير التمويلي) .

٨ - التمهيد لإدخال نظام التسهيلات المالية المعروف باسم (factoring) الذي يسمح بتصريف المنتجات عن طريق ممولين وسطاء بين جهة الإنتاج ومنافذ التوزيع وقد يتحملون مخاطر عدم التسويق مقابل رسم محدد .

٩ - تحقيق قدر أكبر من السيولة في سوق المال ببيع قدر أكبر من أسهم شركات القطاع العام في هذا السوق ، والسماح بتداول أذونات الخزانة في سوق المال (وتبعًا لذلك خلق سوق ثانوي لهذه الأذونات) ، وإلغاء رسوم تسجيل الأسهم والسندات في سوق المال .

١٠ - عدم السماح بتمتع الشركات المغلقة بمزايا الأسهم المسجلة في سوق المال.

١١ - الإسراع في عمليات المخالصة في هذا السوق ، مع التأكيد على أن تتم المعاملات فيه على أساس بيانات دقيقة وحديثة ومعلن عنها بصفة دورية .

١٢ - السماح لهيئة سوق المال أيضًا بالأخذ بنظام للمرتبات يساعدها على اجتذاب أفضل العناصر مع إمكانية الاستعانة في هذه الفترة المبدئية بخبراء من الخارج .

١٣ - التفكير في نقل ملكية أو إدارة سوق المال إلى القطاع الخاص تحت إشراف حكومي دقيق تتولاه لجنة عامة متخصصة .

وتشمل الإصلاحات في الأنظمة المعمول بها في القطاع المالي مراجعة التنظيمات التي وضعها البنك المركزي للتأكد من أن البنوك تعمل طبقًا لأصول مصرفية سليمة وخاصة فيما يتعلق بتخصيص حساب كاف لإطفاء الديون المشكوك فيها ، ثم شطب هذه الديون من قائمة الأصول ، وللتأكد كذلك من توفير مرونة كافية في أعمال البنوك وعدم تقييدها بتكاليف مالية أو أعباء إدارية ليس لها مبرر ضروري . ويسري الشيء نفسه بالنسبة للأنظمة المعمول بها في سوق المال ، والتي يشكو بعضهم من إسرافها في القيود والرسوم ، مع حماية السوق بوضع قواعد واضحة بشأن حدود التعامل من جانب العاملين في الشركات التي تطرح أسهمها في السوق ، وبشأن شراء أسهم مطروحة

للتداول في السوق من جانب شركة أو فرد للسيطرة الكاملة عليها ، كما ينبغي في رأيي فرض ضريبة صغيرة (٥٪ إلى ١٠٪ مثلاً) على فوائد الودائع لدى البنوك (وليس على الودائع نفسها) لتوفير دخل للموازنة العامة بدلاً من الرسوم التي نطالب بإلغائها ؛ ولتشجيع المدخرين على الاستثمار في أسهم وسندات المشروعات الإنتاجية ، ويمكن أن تعفى من هذه الضريبة ودائع غير المقيمين كما هو معمول به في معظم الدول الأخرى ، وحتى لا يكون لهذه الضريبة أثر سلبي على تدفق الأموال من الخارج بهدف الإيداع لدى البنوك المصرية .

أما الخدمات المساعدة للقطاع المالي ، فيلاحظ نقصها الشديد في السوق المصرية ، وقد بدأ مؤخراً عمل بعض صناديق الاستثمار وبنوك الاستثمار ، وينبغي التوسع في ذلك وعدم تقييد هذه الصناديق والشركات بكثير من الموافقات المسبقة ، مع تشجيع خدمات أخرى للترويج للمشروعات والمساعدة على تمويلها ، وكذلك شركات لمساعدة سوق المال مثل الشركات التي تتخصص في تصنيف الشركات التي تطرح سنداتها في السوق من حيث مدى قوتها المالية ، وكذلك تصنيف الأسهم المتداولة (علماً بأن هذا التصنيف يفترض حرصاً شديداً في تجميع المعلومات وتحليلها)(*) ، وتشجيع الجمعيات الخاصة التي لا تستهدف الربح، وتعمل على توفير التمويل للمشروعات الصغيرة جداً .

كما يساعد القطاع المالي ، وخاصة سوق المال ، اتباع إجراءات لإخطار المستثمرين بكافة المعلومات اللازمة لهم ؛ لاتخاذ قراراتهم للتعامل في السوق على أسس سليمة ، ويشمل ذلك المعلومات التي توفرها الدولة حول الإقتصاد القومي ككل ، وكذلك المعلومات التي يشترط على كل مشروع توفيرها عند طرح الأسهم في السوق ، سواء بشأن أوضاعه المالية أو عملياته المنتظرة ، على أن تخضع المعلومات الأخيرة للتدقيق المحاسبي طبقاً لمعايير دقيقة وتتفق بقدر الإمكان مع المعايير الدولية ، وهو أمر قد يقتضي إعادة النظر في المعايير المحاسبية المعمول بها حالياً .

٢ - العمالة والإدارة :

بجانب الإصلاحات الكثيرة التي طالبنا بها في الفصل السابق من أجل محو الأمية وإصلاح التعليم في جميع مراحله ، بما في ذلك تخفيض الأعداد في فصول التعليم

(*) تم بعد نشر الطبعة الأولى من هذا الكتاب بما يزيد على سنة ونصف تكوين أول شركة في مصر لتصنيف الأوراق المالية .

الفني المتوسط ؛ والاهتمام الكبير بنوعية هذا التعليم مع إمكانية نقل ملكية أو إدارة بعض مدارس التعليم الفني الثانوي والعالي إلى جمعيات المستثمرين أو الشركات الكبرى ، يلاحظ أن التدريب الفني ، سواء بالنسبة للعمال أو المديرين ، يعاني من مشاكل كثيرة في مصر يمكن تلخيصها في جملة واحدة وهي : « توافر فائض كبير فيما لا يحتاجه السوق وعجز خطير فيما يحتاجه » ! فبالنسبة للفنيين الذين تحتاج إليهم السوق في مصر والدول المجاورة ، يعجز التعليم الفني المتوسط والعالي عن تخريج المستويات المطلوبة . إلى جانب ذلك هناك ٤٠ مركزاً للتدريب المهني تابعاً لوزارة الصناعة ، و٥٣ مركزاً تابعاً لوزارة الإسكان والتعمير ، و ٥٦ مركزاً تابعاً لوزارة الشئون الاجتماعية ، إلى جانب التدريب عن طريق وزارة العمل والصندوق الاجتماعي والمحافظات . ويلاحظ من مسح أجراه البنك الدولي أن الورش الصغيرة في مصر لا تشكو من نقص في العمالة المدربة ، حيث تعتمد عادة على الصبية الذين يتم تدريبهم داخل المشروع نفسه ، أما المصانع الصغيرة فتواجه مشكلة نقص العمالة الفنية الماهرة ؛ ولكنها تفضل الاعتماد على تدريب الصبية الأميّين أو الحاصلين على التعليم الإبتدائي أو الإعدادي ، وليس على خريجي التعليم المتوسط (الذين لا يحظون باحترام كبير في السوق) . ولا تشكو المصانع متوسطة الحجم والكبيرة من نقص في العمالة الفنية وإن كانت كثيراً ما تعتمد على خريجين تزيد مؤهلاتهم الرسمية عن الأعمال المكلفين بها ، وبعكس معظم الدول الأخرى ، فإن معظم التدريب الفني في مصر (٩٢٪) تقوم به معاهد حكومية، تنقصها التسهيلات اللازمة والبرامج المتطورة، ويعمل خريجوها أساساً في القطاع العام (إن وجدوا أعمالاً) .

ومن هنا كان من الضروري تشجيع القطاع الخاص ، وخاصة القطاع الصناعي نفسه ، على القيام بعمليات التدريب، مما يتفق مع احتياجات السوق بحيث يجمع هذا التدريب بين التعليم الأكاديمي والتدريب العملي في المصانع ، ويحول دون روح الاستهتار والتساهل المتفشية في مؤسسات التدريب الحكومي . وقد شرعت مصر في برنامج مع ألمانيا (برنامج مبارك - كول) لتحسين نوعية التعليم الفني الحكومي ، عن طريق المزج بين التعليم والتدريب الفني كما يحدث في التعليم الفني المتوسط في ألمانيا ودول صناعية أخرى ، إلا أن هذا البرنامج يتعثر فيما يبدو بسبب إحجام المشروعات عن قبول الطلبة للتدريب خاصة مع وجود حد أدنى للأجر الذي يدفع لهم ، وينبغي تشجيع هذا البرنامج المهم عن طريق اعتبار التدريب جزءاً من التعليم (وليس عملاً يستحق أجراً) ،

أو على الأقل إعفائه من الحد الأدنى للأجور المعمول به ، حتى يمكن التوسع فيه ، كما ينبغي تطبيقه أيضاً في معاهد القطاع الخاص وليس فقط في المدارس الحكومية . ومن ناحية أخرى ، يجدر بالحكومة تقديم حوافز مالية للشركات متوسطة وكبيرة الحجم لتشجيعها على تقديم خدمات تدريب مقابل منح مالية تحصل عليها من الدولة ، كما حدث في كوريا الجنوبية وغيرها من دول جنوب شرقي آسيا أو على الأقل بالسماح لها بخصم تكاليف التدريب من وعاء الضريبة على الدخل .

ولا يقتصر الأمر على تحسين نوعية العمالة ، إذ أن ثمة نقصاً واضحاً أيضاً في الإدارة الحديثة وفنونها ، سواء في القطاع العام أو الخاص ، ولايبدو أن هناك نقصاً في توفير التدريب للمدراء من حيث المبدأ ، على الأقل في القطاع العام ، وإنما النقص هو في نوعية هذا التدريب . وسوف يكون من المفيد أن تُعدل أنظمة معاهد الإدارة القائمة (وهى حكومية) بحيث تواجه احتياجات السوق ، وخاصة فيما يتعلق بإدارة التسويق ونظم الإنتاج . ويحسن التفكير في أن يشترك في مجالس إدارتها ممثلون لقطاع الأعمال العام والخاص ، بحيث يشتركون في توجيه برامجها وطرق عملها بما يناسب احتياجاتهم ، وفي الوقت نفسه ، فإن المجال مفتوح ، أو ينبغي أن يكون مفتوحاً ، أمام القطاع الخاص للدخول في هذا المجال بالمشاركة مثلاً مع مدارس إدارة الأعمال في الجامعات الأجنبية المتفوقة في هذا المجال ، كما حدث في تركيا وتايلاند مثلاً .

وليس التدريب الجيد للعمال والمدراء بكاف وحده ، إذ ينبغي أيضاً وضع أسس سليمة للعلاقة بين العمال والإدارة ، خاصة مع توسع القطاع الخاص ، وتوقع ظهور شركات خاصة وطنية وأجنبية كبيرة في المستقبل . وسوف يكسب الجميع إذا بنيت هذه العلاقة على تعاون وثيق بين الطرفين بناء على مفاوضات مع اتحادات العمال وتحت إشراف حكومي يحول دون إسراف أي من الطرفين . وقد أثبتت تجربة اليابان ودول جنوب شرقي آسيا الفائدة الكبيرة للعلاقات العمالية المستقرة في إطار هذا التعاون الثلاثي بين العمال وإدارة المشروع والدولة ، حيث تلعب الدولة دور الحكم المحايد الذي يسعى لتحقيق الصالح العام .

٣ - زيادة الإنتاجية والمنافسة :

وإذا كان التدريب الفني والإدارة الممتازة عنصرين هامين في زيادة الإنتاجية ، فإن هذا الهدف يقتضي أيضاً :

١ - إدخال تحسينات كبيرة في التكنولوجيا المستخدمة في الإنتاج في مصر .

٢ - تحرير العملية الإنتاجية من قيود وعراقيل كثيرة مازالت تواجهها رغم كل الحديث عن تحرير الاستثمارات .

٣ - التوسع في تحويل شركات القطاع العام إلى الملكية أو الإدارة الخاصة .

وهذه أمور تحتاج إلى بعض التفصيل .

•• التكنولوجيا الحديثة :

بالنسبة للتكنولوجيا ينبغي إعادة النظر في أوضاع المراكز المختلفة للبحوث التابعة لوزارة البحث العلمي ووزارة الزراعة وكذلك المركز الصناعي للتصميم والتطوير التابع لوزارة الصناعة ، فالملاحظ أن مراكز البحوث غير الزراعية تكاد تكون منبتة الصلة بالقطاع الإنتاجي وخاصة القطاع الصناعي الخاص ، كما أن صلاتها بمراكز التكنولوجيا في الخارج ضعيفة جداً ، والمطلوب هو ربط هذه المراكز جميعاً بالقطاع الإنتاجي عن طريق تعيين ممثلين للمستثمرين في مجالس إدارتها ثم تيسير تعاقدها مع الشركات المنتجة لإجراء البحوث لحسابها بمقابل ، مع رفع نسبة الإعفاء الضريبي لما تنفقه الشركات على البحوث سواء عن طريق هذه المراكز أو غيرها ، ويحسن أن تعمل هذه المراكز أو مراكز متخصصة تنشئها شركات القطاع العام والخاص كوكلاء لاستيراد وتوزيع التكنولوجيا المتقدمة بعد تطويرها إن لزم الأمر لتتناسب مع ظروف الإنتاج في مصر ، وهو ما تفعله الصين الآن بنجاح وكانت تفعله اليابان في الماضي . إذ يسمح ذلك بالحصول على آخر ما توصلت إليه الأبحاث في الخارج ثم البناء عليها وتطويعها للظروف المحلية ، بدلاً من إضاعة الوقت والجهد في محاولة التوصل إلى ما توصل إليه الآخرون منذ زمن بعيد . وقد نجحت دول أخرى في الحصول على التكنولوجيا الحديثة لصناعاتها عن طريق السماح للشركات التجارية الدولية بالعمل في أراضيها ، إذ تعمل هذه الشركات على توسيع قاعدة الاستيراد والتصدير بمساعدة الصناعات المحلية في تطوير إنتاجها ومدها بالتكنولوجيا اللازمة .

إلى جانب ذلك ينبغي في رأيي توفير أساس سليم لتطوير تكنولوجيا محلية ، وذلك بالاهتمام بالتعليم النظري في كليات العلوم وتقوية مراكز البحوث بعدة إجراءات مثل إعفاء الخامات والمعدات اللازمة للبحوث من الجمارك (حتى لا تواجه مراكز البحوث المصرية ، التي هي متخلفة عن مراكز البحوث في الدول المنافسة ، بعبء آخر يضيف

إلى أعبائها المتراكمة) ، ومثل اشتراط التفرغ الكامل للعاملين في تلك المراكز مقابل جدول مرتبات مجز ، مع تخلص الدولة تدريجيًا من عبء تمويل هذه المراكز بنفسها وتحويلها تدريجيًا إلى الإدارة التجارية وإلى التمويل عن طريق الصناعات المستفيدة ، كما أن مراكز البحوث الزراعية التي تقدمت في السنوات الأخيرة يمكن أن تزيد من فاعليتها بتكثيف الاتصال بمراكز البحوث الأجنبية والدولية عن طريق شبكة معلومات متواصلة وتبادل الخبرات .

وأخيراً فإن الاهتمام بالتكنولوجيا المتقدمة في الصناعة يستتبع تحسين نظام المقاييس والمعايير المعمول به ، وتوحيد الجهتين المسئولتين حاليًا عن نظام المقاييس في مصر في جهاز واحد مع رفع كفاءته وربط عمله باحتياجات السوق. وفي الوقت نفسه ينبغي تشجيع الشركات المصرية على العمل بنظام الجودة لمنظمة المقاييس الدولية المعروف بنظام «إيزو ٩٠٠٠» الذي يعتبر ضمانًا عالميًا للجودة يساعد كثيراً في تيسير التصدير.

ويجدر أن تركز مصر في مباحثاتها الجارية مع الاتحاد الأوروبي حول « مبادرة البحر الأبيض المتوسط » ، التي تستهدف زيادة حجم التجارة بين الجانبين وزيادة حجم التمويل من الجانب الأوروبي ، على الإستفادة من أكبر قدر من التطور التكنولوجي في أوروبا ، على نحو ما نجحت إسرائيل في تحقيقه في مفاوضات مماثلة ، كما ينبغي أن يحظى جانب التكنولوجيا باهتمام خاص في المباحثات الجارية مع الولايات المتحدة والاتحاد الأوربي حول ما يسمى « بالشراكة الاقتصادية » .

●● القيود والمعوقات :

وبالنسبة للتخلص من القيود والمعوقات وتحديدها بالحد الأدنى اللازم ، فلا شك في أن الحكومة قد فعلت الكثير في هذا الشأن في الفترة الأخيرة ، وإن استمرت الشكوى بسبب كثرة الموافقات المسبقة (رغم تخفيضها) ، وتعدد الجهات المسئولة عنها ، بل وتعدد المكاتب المسئولة عنها داخل الجهة الواحدة (وهى سمة لاحظتها بنفسي في المكاتب الحكومية حيث يحتاج الأمر عادة لأسباب غير مفهومة إلى توقيعات متعددة من موظفين يجلسون في مكاتب متباعدة ، تكون مهمة أولهم بحث الموضوع ، ومهمة الآخرين مجرد التوقيع واحداً بعد الآخر دون مراجعة لاحقة بأي معنى حقيقي !). وقد كانت جميع الاستثمارات التي تستفيد من القانون رقم ٢٣٠ لسنة ١٩٨٩ تحتاج إلى

موافقة لجنة عليا برئاسة رئيس الجمهورية (وهو وضع قصد منه إعطاء الموافقة طابع الإلزام لجميع جهات الدولة ولكن ترتب عليه في الواقع تعطيل الموافقات لصعوبة اجتماع لجنة بهذا المستوى العالي على فترات متقاربة) ، ثم أجيز الإعفاء من هذه الموافقة بالنسبة للمشروعات التي لا يزيد رأسمالها عن حد معين (مما ترتب عليه عن غير قصد الحد من الاستثمار في المشروعات الأكبر) . والحق أن هذه الموافقات المسبقة ليس لها مبررات عملية مفيدة ، إلا ربما للأسباب الأمنية وفي حدودها الضيقة ، ويمكن الاستغناء عنها بالإشراف الدقيق اللاحق ، لضمان توافر الاشتراطات الصحية والبيئية وتلك المتعلقة بالأمن الصناعي ، مع العقاب الرادع عند اكتشاف المخالفة . والأجدى من القيود والشروط التي تضعها هيئة الاستثمار ، هو توفير الأراضي والمباني اللازمة للمشاريع الجديدة والتي تعم الشكوى من نقصها رغم استعداد المشاريع لدفع تكاليفها بأسعار السوق ؛ وتوفير شبكة معلومات للمستثمرين ، وخاصة للصناعات الصغيرة ، تمدها بالمعرفة الكافية حول مصادر الآلات والتراخيص وبراءات الاختراع اللازمة ، والمصادر التي يمكن أن تساعدها في تمويل المشروع أو في تصدير منتجاته ، والأسواق المتاحة لمنتجاتها ؛ وكذلك توفير المعونة الفنية في هذه الأمور سواء عن طريق بنك التنمية الصناعية وبنك ناصر الاجتماعي والصندوق الاجتماعي ، أو عن طريق شركات وجمعيات متخصصة يمكن أن تدعمها الحكومة في بادىء الأمر(*) .

•• المنافسة :

أما المنافسة فتقتضي وضع قواعد واضحة تحارب الإحتكار والإغراق وغير ذلك من الممارسات التي تحول دون المنافسة ، والعمل بمعدل أسرع على تحول ملكية أو إدارة شركات القطاع العام إلى القطاع الخاص (التخصيصية) . وقد أُعدّ فيما أعلم مشروع قانون لمحاربة الاحتكار وآخر لمحاربة الإغراق وتأخّر إصدارهما دون مبرر معقول . وكان الأولى مقارنة « قوانين المنافسة » التي صدرت في عدد من الدول التي تحولت مؤخراً إلى نظام السوق (بما فيها قانون صدر في الجزائر في بداية عام ١٩٩٥) ، وإصدار قانون واحد يعالج كل الأشكال التي تحد من المنافسة في السوق المحلية ، ولا أرى داعياً لمزيد من التأخير في هذا الموضوع ، خاصةً وأن البنك الدولي قدم منحة للحكومة للمساعدة في إعداده .

(*) حدث قدر ملحوظ من التقدم في معظم هذه الجوانب بعد صدور الطبعة الأولى من هذا الكتاب .

•• مسألة التخصيصية :

أما التخصيصية (أو الخصخصة كما يسمونها الآن في مصر) فهي ظاهرة أصبحت تعم العالم كله ، بعد أن تبيّن للجميع ما ترتب على « تسييس » القطاع العام ، وضعف الإدارة فيه ، وكذلك ضعف نظم الحسابات المالية والتكاليف والتدقيق ، من انخفاض إنتاجيته ، وتراكم خسائره ، حتى أصبحت تمثل نسبة عالية من الموازنة العامة؛ بل ومن الدخل المحلي الإجمالي لكثيرمن الدول ، وقد سارت مصر مثل غيرها من الدول في طريق التخصيصية ؛ ولكن بمعدل أبطء . وذلك بالرغم من أن المشروعات القليلة جداً التي باعتها الحكومة بالكامل لم تنخفض العمالة فيها ؛ بل زادت ، كما زادت أرباحها. وبالرغم من أن الحكومة كانت قد ألزمت نفسها ببرنامج طموح للتخصيصية ، فقد انتهى الأمر حتى منتصف ١٩٩٥ إلى بيعها خمسة مشروعات فقط بالكامل (عدا بيع حصتها في عدد من المشروعات المشتركة والمشروعات الصغيرة في المحافظات) . هذا من أصل ٣١٤ مشروع قطاع عام ، إلى جانب بيع نسبة قليلة من أسهم بعض شركات القطاع العام في سوق الأوراق المالية(*) ، وتحويل ملكية بعض المشروعات إلى اتحادات العاملين بغير مقابل في الواقع ! وقد ترتب على ذلك ما سبق أن أشرنا إليه من تشكك المراقبين والمستثمرين في الداخل والخارج من التوجه الحقيقي للحكومة رغم تأكيداتها أن التأني مقصود منه السلامة وليس التخلي عن البرنامج ! والمطلوب الآن أن تتحرك الدولة بمعدل أسرع وأن تفتح المجال لمساهمة القطاع الخاص المصري والأجنبي لتحريك الإقتصاد المصري عن طريق تملك عدد كبير من المشروعات العامة والاستثمار فيها لزيادة إنتاجيتها والتوسع في استثماراتها ، أو التعاقد مع القطاع الخاص المصري والأجنبي على إدارة الشركات التي يتعذر بيعها . والمقصود بالبيع أن يكون بيعًا حقيقيًا لمشترين يدفعون الثمن حالاً أو على أقساط معقولة (وليس خصمًا من الأرباح المستقبلية إن تحققت ، كما حدث في حالة البيع لاتحادات العاملين) . وأن يترتب عليه تغيير حقيقي في إدارة الأعمال . وتيسيراً لعملية البيع هذه يمكن الأخذ بأساليب أخذت بها دول أخرى - مثل نقل ملكية عدد من الأسهم إلى صندوق عام تعين الحكومة مجلس

(*) راجع الأرقام في الجزء الأول من هذا الكتاب، ص ٤٨ . وقد تغيرت هذه الصورة بعد البرنامج الأخير للإصلاح الذي قدمته الحكومة المصرية لصندوق النقد الدولي والذي يشمل الإسراع في عملية التخصيصية وتم طرح عدد أكبر كثيراً من أسهم شركات القطاع العام في سوق المال كما تم بيع بعضها بالكامل اعتباراً من أواخر عام ١٩٩٦ .

إدارته وتكون مهمته الوحيدة بيع هذه الأسهم (سواء كأسهم في رأسمال الشركات أو في الصندوق نفسه) ، أو الاتفاق مع بنك تجاري أو بنك استثمار محلي أو أجنبي على تسويق بيع المشروع مع التزامه بشرائه بسعر يتفق عليه سلفًا ، إن هو عجز عن تسويقه بعد تاريخ معين ؛ هذا إلى جانب التوسع في بيع الأسهم في سوق المال بعد احتساب أثر ذلك على الأسعار في هذا السوق . علمًا بأنه ليس من المصلحة ابتغاء أسعار مبالغ فيها عن طريق الحد من عدد الأسهم المطروحة للبيع ، لأن مثل هذه الأسعار ليس من شأنها أن تبقى ؛ بل هي تهدد استقرار السوق .

ومن المهم ألا يباع مشروع احتكاري إلا إذا صدر قبل البيع أو معه لوائح تمنع الاحتكار ، إن كان المشروع ينتج سلعة معينة ، أو تنظم الإحتكار إن كان المشروع ينفرد بإدارة مرفق عام ، مع التأكد من إنشاء جهة تتولى الإشراف الدقيق على تطبيق هذه اللوائح يمثل فيها جمهور المستهلكين ويكون لها دور أكيد في أسعار المنتجات وضمان جودتها .

ونظراً لأن جمهور صغار المدخرين لازالت ثقته في جدية مشروعات الحكومة تفوق ثقته في مشروعات القطاع الخاص ، بعد التجربة الفاشلة لشركات توظيف المال ، فإن من الممكن أن تتولى هيئة التصنيع أو شركات قطاع عام وبنوك عامة دراسة جدوى مشروعات جديدة ثم تؤسِّس شركات خاصة لتنفيذها وتتملك جزءاً صغيراً من رأسمالها (لا يجاوز ١٠٪ مثلاً) ، وتطرح أغلبية أسهمها للمساهمة العامة من الجمهور ، على أن يبيع القطاع العام حصته في الشركة بعد فترة من بدء نشاطها ؛ وبالرغم من أن هذا النشاط قد لا يحظى برضاء المؤسسات المالية الدولية ، إلا أنه قد يكون مناسبًا لظروف مصر في الوقت الحاضر .

٤ - التعجيل بإصلاح النظام القانوني والقضائي والإداري :

لقد طالبت منذ وقت بعيد بمراجعة كل القوانين واللوائح والقرارات العامة المعمول بها في مصر للتأكد مما إذا كان لها ما يبررها ولتحديثها بما يتمشى مع الاقتصاد في وضعه الحالي ، وأذكر أني طالبت بذلك في حديث مع الأستاذ/ إبراهيم نافع في عام ١٩٨٢ عندما كنت مديراً عامًا لصندوق الأوبك ، وكتب بعده الأستاذ/ نافع في مقاله الأسبوعي بالأهرام ، حول ضرورة مراجعة القوانين و « غربلتها » جميعًا ، ولم يبدأ

العمل بهذا مع ذلك إلا منذ شهور قليلة . والمهم الآن أن تتم هذه المراجعة بصورة جذرية عن طريق مجموعات يشترك فيها خبـراء من خارج الوزارات المعنية ، وأن يبحث من يتولون المراجعة فيها إذا كانت القواعد التي يراجعونها تخدم مصلحة عامة الآن ، وما إذا كانت هذه القواعد قابلة للتطبيق الفعلي في الظروف الواقعية ، وما إذا كانت تساير توجه الدولة في تحرير الاستثمار والتجارة وتشجيع النشاط الإنتاجي والتصديري ، فإذا لم يكن الجواب إيجابياً لأي من هذه الأسئلة تعين إلغاء القواعد أو تعديلها .

ولا يكفي بالطبع تطهير النظام القانوني من القواعد التي تعوق الاستثمار ؛ إنما ينبغي العمل بالتدريج على إقامة بناء تشريعي جديد ، يواكب تطورات الاقتصاد المصري ، ويساعد على إنطلاقه ، وقد جاء في دراسة لأوضاع القطاع الخاص في مصر في سنة ١٩٩٤ أن ٣٠٪ من وقت المسئولين عن هذا القطاع كان يضيع في التعامل مع القيود القانونية والتنظيمية المختلفة ، وهذا وضع غير معقول ويتنافى تماماً مع توجه الدولة نحو تشجيع الاستثمار(*) .

أما النظام القضائي فهو في حاجة إلى إصلاحات سريعة وجذرية بعد أن بلغ عدد القضايا المتراكمة ثلث عدد السكان المصريين ! (وقد يزيد عددها مع تحول مشروعات القطاع العام إلى القطاع الخاص) ، وبعد أن أصبح الحكم النهائي يصدر في المتوسط بعد ست سنوات من رفع الدعوى ، حتى في القضايا البسيطة !

ولا أدري لماذا يظل تعيين القضاة محصوراً أساساً في وكلاء النائب العام خاصة وأن القضاء المدني والتجاري يحتاج إلى خبرات أخرى ، كما لا أدري لماذا يحصل القضاة على عطلة صيفية لعدة شهور بينما تتراكم القضايا بهذا الشكل المخيف . إن هناك عملاً جاداً في وزارة العدل لدراسة تطوير القضاء المصري ، وهناك اهتمام من جهات تمويل خارجي بالمساعدة ، ولكن يبقى التنفيذ الذي يمكن أن يشمل خطة عاجلة للتخلص من القضايا المتراكمة عن طريق :

١ - تعيين قضاة إضافيين ممن تتوافر فيهم الشروط من القانونيين ذوي الخبرة .

٢ - استدعاء قضاة متقاعدين للعمل لفترات محددة .

٣ - السماح بانعقاد المحاكم في المساء .

(*) في تفصيل آرائي حول الإصلاح القانوني في مصر ، راجع : إبراهيم شحاته ، الإطار القانوني للإصلاح الاقتصادي في مصر ، نشر « مركز البحوث الاقتصادية » القاهرة ، ١٩٩٧ .

٤ - تخفيض مدة العطلة الصيفية .

٥ - إنشاء محاكم للقضايا الصغيرة تتبع إجراءات بسيطة مع تحديد أسباب الطعن في أحكامها بصورة مشددة .

٦ - الحسم والتشدد في حالة التأخير في اتخاذ الإجراءات من جانب المتخاصمين .

على أن يصطحب ذلك كله بإجراءات مكملة مثل :

١ - إعادة النظر في مرتبات القضاة ومخصصاتهم لزيادتها ، من ميزانية الدولة وليس عن طريق رسوم يدفعها المتخاصمون لصالح الخدمات التي يستفيد منها القضاة (كما هو الحال للأسف الآن) .

٢ - تدعيم تدريب القضاة وتشجيعهم على نظم التخصص في المجالات التجارية .

٣ - تدريب كتبة المحاكم والمحضرين على نظم العمل الحديثة .

٤ - إعادة النظر في الرسوم العالية للتقاضي .

٥ - التوسع في نظام التحكيم وفي استخدام مركز القاهرة للتحكيم مع الحد من أسباب الطعن في قرارات التحكيم .

٦ - التوسع في إنشاء مباني المحاكم طبق خطة تغطي عدداً من السنين مع مراعاة أن تحوى هذه المباني كل التسهيلات اللازمة والوسائل الحديثة .

٧ - تغيير نظم العمل في النظام القضائي بالتدريج ، بحيث يعمل في المستقبل على أسس حديثة في إدارة القضايا وتوفير المعلومات(١٠) .

وأما الإصلاح الإداري فهو عملية أصعب ، وتستغرق وقتًا طويلاً . وقد أشرت إلى أهم جوانبه في الفصل الثاني من الجزء الأول من هذا الكتاب ، ويرجع أهمية الإصلاح الإداري لعملية الاستثمار إلى أن كل ما تأتي به القوانين واللوائح يتوقف على طريقة تطبيقها من جانب المسئولين في الجهاز الإداري (ثم على ما يحدث في المحاكم بعد ذلك) ، ومن هنا تأتي الشكاوى المتكررة من تعقيد الإجراءات ، حتى عندما تكون

(١٠) وردت أرائي في موضوع الإصلاح القضائي في الدول النامية بشيء من التفصيل في كتابي :

The World Bank in a changing World, Volume II, Chapter 2 (1995) .

* وفي كتابي : Complementary Reform, Essays on legal, Judicial and other institutional Reforms Supported by the World Bank (1997) .

القواعد المعمول بها ليست معقدة في ذاتها ، حتى وصل الأمر كما ذكرت إلى أن ثلث وقت المستثمر كان يضيع في حل المشاكل الإدارية . وقد لوحظ في الدول النامية بصفة عامة أن من أصعب الأمور تحويل جهاز الدولة من دور المعوّق لروح المبادرة والاستثمار الخاص (وهو دور نجح فيه هذا الجهاز في الماضي إلى حد بعيد) ، إلى دور المساعد والمشجع للمبادرات والاستثمارات ، ربما لأن الهدم دائمًا أسهل من البناء ؛ ولكن هذا التحويل أمر ضروري في حالة مصر التي أصبحت مضرب الأمثال في هذه المسألة بالذات .

ولعل أكثر جوانب النظام الإداري علاقة بالاستثمار والصادرات هو نظام جباية الضرائب ، الذي يضيف إلى ما للنظام الضريبي في مصر من مغالاة وتعقيدات مشاكل أخرى كثيرة ، بسبب الطريقة الجزافية التي تحدد بها كثير من الضرائب المباشرة من جانب مأموري الضرائب الذين يعطيهم النظام المعمول به نسبة من المبالغ التي يحصّلونها ! ، والمطلوب في هذا الصدد إلى جانب إعادة النظر في تعدد الضرائب ومعدلاتها ، جعل تحصيل ضريبة الأرباح على الأنشطة التجارية والمهنية طبقًا للإقرارات التي يقدمها الممولون ، مع مراجعة عينات من هذه الإقرارات كل سنة وتوقيع عقاب صارم على كل مخالف ، مع السماح بالطعن أمام محاكم متخصصة ، كما يحدث في دول العالم المتقدم . إن النظام الحالي يفترض أن مأمور الضرائب سيراجع حسابات كل ممول ، وإن لم يفعل ذلك خلال خمس سنوات سقط الحق في الضريبة ، ويؤدي هذا إلى الإسراع في التقدير الجزافي قبل فوات المدة ، والدفع من جانب الممولين ثم الدخول في منازعات قد يترتب عليها عدم حسم الأمر قبل خمس سنوات أخرى ، مما يبقي الممولين في حالة من عدم اليقين بشأن وضعهم الضريبي يكون لها آثار سلبية على مناخ الاستثمار بصفة عامة . ويمكن اتباع النظام المقترح بالتدريج لتبيّن ما إذا كان هناك محل لانتقادات من يفترضون أن الممولين في مصر سوف يحتالون جميعًا في إقراراتهم ، وهو مالا يمكن أن يحدث في تقديري إلا إذا تهاونت مصلحة الضرائب في ملاحقة المتهربين ، أو أتى القانون بعقوبات غير رادعة في حالة التلاعب أو التهرب. وبالطبع فإن التخلي عن النظام الحالي وما يعطيه لمأموري الضرائب من مصلحة شخصية في تحصيل أكبر مبلغ ممكن ، يستدعي إعادة النظر في نظام الرواتب والحوافز المقررة لهم ، بما يكفل أن يحصلوا على مرتبات معقولة دون اللجوء إلى هذا النظام غير العادل . كما يستدعي النظام لمقترح اتباع الممولين لقواعد واضحة ورجوعهم إلى

محاسبين متخصصين لمراجعة حساباتهم في غير المبالغ الصغيرة . وقد نجحت دول كثيرة في زيادة حصيلة الضرائب عن طريق تغيير أنظمة الجباية ، حتى بعد أن خفضت معدلات الضرائب ، وهو ما أقترحه لمصر بدلاً من المعدلات المرتفعة والإعفاءات المبالغ فيها .

٥ - تحديث البنية الأساسية ورفع مستواها :

لقد حدث بالفعل تقدم كبير في البنية الأساسية في مصر ، وخاصة فيما يتعلق بالكهرباء والاتصالات اللاسلكية ، والطرق ، والصرف الصحي ، والموانيء البحرية ؛ لكن هذه المرافق وغيرها ما تزال في حاجة إلى مجهودات ضخمة لرفع مستوياتها إلى المستويات المقبولة عالميًا .

وتقدر دراسات البنك الدولي أن هذا سوف يستدعي إنفاق حوالي ٢ مليار دولار سنويًا ، يذهب حوالي ٣٦٪ منها لقطاع الاتصالات ، وحوالي ٢٩٪ منها لكل من قطاعي النقل ، والمياه والصرف الصحي ، و٦٪ لقطاع الكهرباء . وتقدر هذه الدراسات أن الحكومة قد لا يمكنها تحمّل أكثر من ٢٠٪ من هذا المبلغ ، وأن مصادر المعونات الخارجية قد تتحمل ١٥٪ أخرى ، مما يبقى حوالي ٦٥٪ ، أي حوالي ١,٣ مليار دولار سنويًا ، تبحث عن تمويل . ومن الممكن أن يتوافر هذا التمويل عن طريق القطاع الخاص، وبصفة خاصة الاستثمارات الأجنبية المباشرة ، إذا توافرت الظروف المناسبة . وتشمل هذه الظروف وجود إطار قانوني وتنظيمي يمكن الاعتماد عليه ، وتحتوي قواعده على ما يطمئن المستثمرين على تحقيق عائد مناسب عن طريق الاتفاق المسبق على أسعار التعرفة التي يحصل عليها المستثمرون من المستهلكين . ومن الضروري مع ذلك أن تبقى هذه الأسعار في حدود معقولة تراعي فيها مصالح المستهلكين أيضًا ، مع الالتزام بهذه الأسعار من الجانبين (الحكومة والمستثمر) بصورة تعاقدية ، وإعطاء المستثمر حافزاً على تخفيض التكاليف في المستقبل بالسماح له بالاحتفاظ بنسبة من الأرباح الإضافية بسبب زيادة الكفاءة في التشغيل .

ويلاحظ أن جزءاً من التكاليف العالية لبعض المرافق العامة في مصر سببه تواضع الكفاءة الفنية والإنتاجية ، مما ترتب عليه مثلاً أن يصل فاقد التشغيل في قطاع الكهرباء إلى حوالي ١٢٪ - ١٦٪ وأن يكون عدد العاملين في الصيانة في قطاع التليفونات عاملاً لكل ٤٠ إلى ٤٥ خط تليفوني رئيسي ، بالمقارنة بحوالي ٢٠٠ خط

في الدول الصناعية(*) . ومن الممكن توفير هذه التكاليف في حالة نقل ملكية أو إدارة المرافق المسئولة عن هذه القطاعات إلى شركات خاصة ، سواء كانت هذه شركات مساهمة مصرية أو شركات تابعة للشركات العالمية المتخصصة ، والمهم في هذه الحالة هو توفير التنظيمات المناسبة بصورة مسبقة للمحافظة على مصالح المستهلكين ومصلحة الخزانة العامة في هذه الأوضاع التي كثيراً ما تتميز بالاحتكار ، والمهم أيضًا السماح بقدر الإمكان بفتح هذه الشركات ، مصرية كانت أم أجنبية ، للمساهمة من جانب المدخرين المصريين عن طريق تداول أسهمها في سوق المال .

وقد لاحظت دراسة حديثة أن تخصيصية قطاعي الاتصالات والكهرباء في مصر يمكن أن يعود على الدولة بمبلغ يكفى لتخليصها من مديونيتها الداخلية الهائلة ! ويترتب على هذه الخطوة الواسعة إن تمت ، وهي خطوة تبدو نظرية جداً الآن ، تحرير جزء مهم من الموازنة العامة ، يمكن توجيهه للإنفاق على إصلاح الخدمات الاجتماعية إصلاحًا جذريًا . وإذا تمت هذه التخصيصية عن طريق بيع أسهم للمدخرين في مصر ، فسوف تلعب دوراً مهما آخراً في امتصاص السيولة في السوق ، وتبعًا لذلك في محاربة التضخم ، دون اللجوء إلى إجراءات «التعقيم» ضد مخاطر هذه السيولة ، التي تلجأ إليها الحكومة في الوقت الحاضر عن طريق التوسع في الاقتراض من السوق، وكما سبق أن ذكرنا فإن الاقتراض بالفوائد العالية، وما يترتب عليه من تحميل الموازنة العامة بأعباء ثقيلة في المستقبل، تترتب عليه آثار سلبية من حيث توزيع الدخل والعدالة الاجتماعية. إذ يحصل من أقرضوا الحكومة على عائد عال، ويتحمل الفقراء نتيجة تقليص النفقات العامة على الخدمات الاجتماعية في المستقبل (بسبب عبء خدمة الديون المحلية على الموازنة العامة) .

٦ - إجراءات إضافية لتشجيع الصادرات :

لقد طالبت في هذا الكتاب بمضاعفة الصادرات المصرية خمس مرات على الأقل في السنوات العشر القادمة ، أي بمعدل يبلغ ١٧,٥٪ سنويًا في المتوسط ، ولا يستهدف هذا المعدل هدفًا غير واقعي ؛ بل إنه هدف يقل كثيراً عما أعلنه بعض المسئولين بالوصول بالصادرات السلعية المصرية إلى عشرة مليار دولار في سنة ٢٠٠٠ (وكانت في حدود ٣,٥ مليار سنة ١٩٩٤) ، كما لا يستهدف ما أقترحه تحقيق معدل ٢٠٪

(*) هذه هي الأرقام التي كانت متوفرة في البنك الدولي عند كتابة الطبعة الأولى من هذا الكتاب .

سنويًا كما اقترحت ذلك دراسة حديثة قدمت إلى الحكومة المصرية بالنسبة للصادرات السلعية غير التقليدية (أي كل الصادرات السلعية عدا البترول ومشتقاته والقطن)(١١)، وإن كان المعدل الذي أقترحه يفترض ، بعكس هـذه الدراسـة الأخيرة ، أن معدل الزيادة سيصيب الصادرات في مجموعها ، وليس فقط الصادرات السلعيـة غير التقليدية ، لاعتقادي أنه حتى إذا انخفضت صـادرات البتـرول وظلت تحويلات المصريين ودخل قناة السويس ثابتًا أو انخفض قليلاً ، فإنه ينتظر زيادة كبيرة في دخل السياحة عن مستواه المنخفض في عام ١٩٩٤ ، كما ينتظر أن تعوض الصادرات من مشتقات الغـاز ، وربما من الغاز المسيّل في المستقبل ، بعض أو كل النقص في الصـادرات البتـرولية إن حدث مثـل هذا النقص . وعلى أي حال فليس المهم الهدف الذي تعلنه الحكومة وإنما ما يتحقق من تصدير بالفعل ، وإنما المقصود من الهدف أن يكون بمثابة المعيـار الذي يستخدم في الحكم على مجهودات الاقتصاد ، ويشحذ الحكومة إلى تحقيق معدل أعلى إذا لم يصل فيها المعدل في سنة معينة إلى المستوى المعلن مسبقًا ، وقد فضلت اقتراح هدف قابل للتطبيق ، حتى يكون الهـدف المعلن أسـاسًا لمحاسبـة الحكومة أمـام الرأي العـام إن لم يتحقق في متوسط السنوات الثلاثة الأولى مثلاً .

وواضح أن زيادة الصـادرات تفـترض أسـاسـاً أربعـة عناصـر : جـودة المنتج المصدّر، وسرعـة تصـديره ، ورخص سعـره بالنسبـة للسلع المنافسـة ، وتسـويقه بصـورة جيـدة في الأسواق الخارجية .

أما **الجودة** : فلن تتـأتى إلا إذا أمكن للمنـتج المصري استيراد أفضل الخـامـات (إن لم تكن متوفـرة محلياً) ، واستخدام آلات متقدمة ، وتكنولوجيـا حديثة ، والاعتمـاد على عمـالة مدربة ، وإدارة عـصرية . وقد تكلمنا عن كيـفيـة توفيـر هذه العناصر للاستثمار بصفة عـامة ، ويضـاف في حالة التصـدير أهمية استـيراد السلع الرأسماليـة والوسيطة ، إما معفاةً من الضرائب أو طبقاً لنظام كفء يسمح باسترداد جميع الضرائب المباشرة وغير المباشرة عند إعـادة التصدير (والأفضل في حالة مصر الإعفـاء أصلاً ، ما لم يخفض سعر الجنيه) ، كما تقتضي جودة التصدير أن يكون لدى المصدّر القدرة على

(١١) الإشارة هنا إلى الدراسة التى أعدها معهد ستانفورد الدولي للبحوث بتمويل من هيئة المعونة الأمريكية في يونيو ١٩٩٥ :
Stanford Research Institute (SRI) International, A Study to Expand Egyptian Exports (1995)
(غير منشور) .

وقد وضعت هذه الدراسة هدف مضاعفة الصادرات غير التقليدية ثلاث مرات في ست سنوات ، واستثنت الصادرات التقليدية (البترول والقطن) التي افترضت ثباتها على معدل سنة ١٩٩٤ ، أي ٢ مليار دولار سنويًا .

الاستعانة بمدراء وخبراء من الخارج ، إن لم يجدهم في مصر خاصةً فيما يتعلق بتصميم المنتجات بما يتفق مع احتياجات وأذواق الأسواق الخارجية .

وأما **السرعة** : فمعناها ببساطة إلغاء معظم القيود القائمة وتبسيط ما يتعين الإبقاء عليه - سواء تعلقت هذه القيود باستيراد السلع والآلات اللازمة ، أو بالتخليص عليها في الجمرك عند الاستيراد والتصدير ، أو بالتفتيش على البضائع عند دخولها وخروجها . وتقتضي السرعة أيضاً السماح للقطاع الخاص بالمنافسة في النقل البحري والجوي والخدمات المرتبطة بهما دون قيود ، ودون أفضلية لشركات القطاع العام ، والسماح للشركات التجارية الدولية بالعمل في السوق المصري أيضاً . وينبغي التفكير في توحيد الجهة المسئولة عن تشجيع الصادرات في جهاز واحد بدلاً من الأجهزة المتعددة القائمة ، وكذلك توحيد الوحدة المسئولة في الجمارك عن تخليص وثائق التصدير والتفتيش على الصادرات (لأغراض منع التهرب من القوانين المعمول بها) .

وقد أشرت في الجزء الأول من هذا الكتاب إلى إمكانية إنشاء منصب وزير للقطاع الخاص والتخصيصية لتشجيع الاستثمارات الخاصة والصادرات ، وتكون من بين مهامه متابعة تطوير وتطبيق سياسة التصدير ، والإشراف على الأجهزة المسئولة عن الصادرات أي بنك تنمية الصادرات (الذي ينبغي السماح له بزيادة رأسماله عن طريق طرح أسهم للجمهور في سوق المال) ، والشركة التجارية لتنمية الصادرات ، وشركة ضمان الصادرات ، والجهاز الموحد الذي نقترحه لتشجيع الصادرات ، والجهة الواحدة التي نقترحها للتفتيش على الصادرات ، كما أن المجلس الأعلى لتنسيق الإنتاج الذي اقترحته في الجزء الأول من هذا الكتاب الذي يتكون من ممثلين للحكومة ولاتحادات المستثمرين واتحادات العمال ، يمكن أن تتبعه لجنة عليا للتصدير لمتابعة تنفيذ السياسات المعمول بها واقتراح التغييرات فيها كلما كان ذلك مفيداً(*) .

وأما **رخص السعر** : فإنه إذا لم يتحقق عن طريق تخفيض سعر الصرف وجبت المساعدة على تحقيقه عن طريق الإعفاءات الضريبية ، ليس فقط على المدخلات وإنما أيضاً على رسوم الموانىء والمطارات ؛ بل وعلى كل أو بعض الأرباح الناتجة عن عملية التصدير في السنوات الأولى . ويمكن كما ذكرنا تقديم خدمات مجانية أو بأسعار زهيدة

(*) تم بعد صدور الطبعة الأولى من هذا الكتاب إنشاء المجلس الأعلى للتصدير برياسة رئيس الجمهورية وعضوية رئيس مجلس الوزراء وعدد من الوزراء وعدد من ممثلي رجال الأعمال . ونأمل ألا يؤدي المستوى العالي لعضوية هذا المجلس إلى أن يتعذر انعقاده بصفة دورية .

للمصدرين - مثل تحمّل تكاليف التدريب الفني للعمال ، وشبكة معلومات مركزية يديرها بنك تنمية الصادرات مثلاً وتقدم خدماتها للمصدرين بأسعار معقولة ، وكذلك السماح بالمنافسة في خدمات المطارات والموانيء بهدف زيادة كفاءتها وتخفيض تكاليفها العالية أي عدم استمرار احتكارها من جانب هيئات عامة ، وعدم إخضاع الصادرات إلى رسوم تدفع عند تخليص كل إجراء ، مع إمكانية السماح بتملك أو إدارة مناطق حرة للتصدير من جانب القطاع الخاص ، ومعاملة شركات الخدمات التصديرية كشركات استثمار لأغراض الاستفادة من المزايا المقررة في قانون الاستثمار . ومن الأهمية بمكان ، ليس فقط لضمان رخص سعر السلع المصرية المصدرة ، وإنما أيضاً لضمان إنتاجها بطريقة منظمة ، توفير الخدمات المالية لتمويل الصادرات عن طريق التوسع في تقديم ائتمان للمصدّر أو للمستورد الخارجي ؛ وللتأمين على الصادرات ضد المخاطر التجارية وغير التجارية . ويقتضي ذلك التوسع في عمليات بنك تنمية الصادرات ، وشركة ضمان الصادرات ؛ بل وفي أنشطة البنوك الأخرى في هذه الميادين، مع تمكين القطاع الخاص من الاستفادة أيضاً على نحو أكثر نشاطاً من الخدمات التي توفرها الشركة العربية لضمان الاستثمارات (ومقرها الكويت) ، ومن التسهيل الخاص بتمويل الصادرات الذي يديره صندوق النقد العربي (ومقره أبو ظبي) ، ومن القروض التي يقدمها بنك الاستيراد والتصدير الإفريقي الجديد (ومقره القاهرة) .

وأخيراً فإن العناصر السابقة تتوقف فعاليتها على **مجهودات التسويق** ، وهذا مجال تحتاج فيه مصر إلى الاستفادة لفترة طويلة من خدمات الشركات الدولية المتخصصة ، وإلى إقامة علاقات مباشرة مع منافذ التوزيع في الخارج . ولا يقتصر دور الشركات الدولية على مجرد المساعدة في التسويق ؛ لأنها كثيراً ما تقدم مساعدات فنية ومعلومات مهمة حول التصاميم التي تحتاجها السوق والتعديلات التي يمكن عن طريقها تحقيق قدر أكبر من المبيعات ؛ بل إن من هذه الشركات مايساعد أيضاً في تمويل الصادرات . ومن الخطأ في تقديري الاستمرار في غلق الأبوب أمام هذه الشركات تفضيلاً للشركات المصرية التي لم تحقق سوى نجاحاً محدوداً في التسويق التصديري . وليس عيباً أن يفتح باب المنافسة في هذا المجال ، خاصةً إذا كان الخاسر من إغلاقه هو الاقتصاد المصري كله .

•• إجراءات تستحق مجهودات خاصة :

مع أهمية تشجيع تصدير كل ما يمكن تصديره ، هناك إجراءات يمكن أن تبذل الدولة فيها مجهودات خاصة ، كما هو الحال بشأن ترويج السلع والخدمات التي لمصر فيها ميزة تنافسية واضحة ، مثل توفير حماية للملكية الفكرية للأفلام المصرية ، وكذلك الكتب وشرائط الكاسيت والفيديو عن طريق الدخول في اتفاقيات ملزمة مع الدول العربية التي تسوّق فيها هذه المنتجات لحمايتها من الاستخدام غير المرخص والشائع حالياً ، مع العمل على تشجيع صناعة السينما بكل الوسائل الأخرى التي يقترحها المختصون في هذه الصناعة . وكذلك زيادة كفاءة شركات القطاع العام التي تقوم حالياً بتصدير سلع لنا فيها مزايا نسبية ولكننا لم ننجح بعد في استغلالها جيداً (مثل المنسوجات القطنية) أو بيع أو تأجير بعض أو كل هذه الشركات لشركات متقدمة في هذا القطاع كالشركات الناجحة في دول مثل : تايوان وكوريا وهونج كونج والهند والصين وإيطاليا ، أو التعاقد مع هذه الشركات الأكثر تقدماً على إدارة بعض الشركات المصرية(*) .

إن تشجيع الصادرات تحدي قومي ، وهو الأمل الرئيسي في زيادة فرص العمل في مصر زيادة كبيرة ، لا تسمح بها الدائرة الضيقة للسوق المحلي ، بسبب تواضع الطلب الفعلي فيه وتواضع درجة المنافسة إذا ما قورنت بالمنافسة في الأسواق الكبيرة في أمريكا وأوروبا وشرقي آسيا . ومع ذلك فقد ظل حجم الصادرات السلعية ثابتاً منذ عام ١٩٧٩ (عندما وصل إلى حوالي ٤ مليار دولار) ؛ بل وتناقص منذ ذلك الوقت(١٢) ، مما يؤكد ضرورة اتخاذ عدد كبير من الإجراءات المتزامنة في برنامج كبير لتشجيع الصادرات ، مع العمل على التخفيض غير المباشر لسعر الفائدة (بتخفيض الاقتراض الحكومي في السوق المحلية) وما له من تأثير غير مباشر على سعر الصرف . ولعل من أكثر التطورات أسفاً ، أن حجم التجارة العالمية قد ازداد كثيراً في السنوات الأخيرة ، وانخفض مع ذلك حجم الصادرات المصرية ، ومن المتوقع أن يزيد حجم التجارة العالمية

(*) تم بعد نشر الطبعة الأولى من هذا الكتاب التعاقد مع شركات خاصة في إيطاليا وفي شرق آسيا على تأجير أو إدارة بعض الشركات المذكورة .

(١٢) وصل حجم الصادرات السلعية إلى ٣,٩٨٧ مليار دولار في عام ١٩٧٩ وانخفض إلى أقل من ذلك في السنوات التالية حتى عام ١٩٩٤ ، وقد كان ٣,٤١٧ مليار في عام ١٩٩٣ انظر الأرقام من ١٩٧٣ إلى ١٩٩٣ في :

(*) قارن ارتفاع حجم الصادرات السلعية إلى ٤,٨ مليار دولار في عام ١٩٩٥ وحوالي ٥,٤ مليار في عام ١٩٩٦ . المرجع المشار إليه في نهاية الإضافة إلى هامش رقم ٨ سابقًا .

بل والإقليمية في المستقبل ، وإذا لم تسرع مصر في اتباع الإصلاحات العديدة التي ذكرتُها ، وذكرتها من قبلي دراسات أخرى ، فسوف تضيع أيضاً فرصة استفادة الاقتصاد المصري من التحولات المعاصرة في الاقتصاد العالمي .

* * *

•• خاتمة :

هناك تغيرات مستمرة في الاقتصاد العالمي لا تملك أي دولة تجاهلها ، وتخسر كثيراً أي دولة نامية تعزل نفسها عن هذه التغيرات ولا تضع كل طاقاتها في الاستفادة منها ؛ فهناك تكامل مستمر ، وتحرير تدريجي في أسواق السلع والخدمات ورأس المال بصرف النظر عن الحدود السياسية . وهناك ثورة في نظم الإدارة الاقتصادية على مستوى الدولة وعلى مستوى المشروع . وهناك تأكيد على نقل ملكية المشروعات العامة إلى القطاع الخاص ، وإلى اتباع أساليب القطاع الخاص فى إدارة المشروعات العامة التي لا تخضع لهذه العملية وكذلك في إدارة المرافق العامة ، وهناك تقدم سريع في وسائل المواصلات والاتصالات ، وفي التكنولوجيا الصناعية والزراعية ، ترتبت عليه ثورة في حجم المعلومات ونوعيتها وفي إمكانية الحصول عليها لزيادة الإنتاجية وفرص التسويق. وهناك اهتمام متزايد بالتنمية البشرية وبالبيئة وبعدالة التوزيع ضماناً لاستمرارية التنمية . وإذا كانت هذه الاتجاهات تعم دول العالم الآن ، مع تفاوت في مدى النجاح أو الفشل ، فإن ظروف مصر تحتم عليها استيعاب هذه المتغيرات والسعي دون تباطؤ على الإفادة منها استناداً إلى طاقاتها ومواردها ، وموقعها الجغرافي ، وثقلها السياسي ، وأكبر قدر ممكن من التعاون مع دول العالم الأخرى .

إننا نرى الآن أكثر الدول تقدماً وتحرراً من الناحية الاقتصادية تسعى حثيثاً لتحرير عمليات الاستثمار والتجارة فيها من القيود ، كما جاء في البيان الأخير لقمة الدرل الصناعية السبع[١٣] ، ونرى الدول الأخرى تتبارى في منافسة حامية ، وفي وضع كهذا

(١٣) الإشارة هى إلى بيان قمة هاليفاكس لرؤساء دول أو وزارات الولايات المتحدة واليابان وانجلترا وفرنسا وإيطاليا وكندا بتاريخ ١٩٩٥/٦/١٧ والذي جاء فيه : « إن السياسات المالية والنقدية السليمة لا تحقق بنفسها الثمار الكاملة للأداء الاقتصادي الأفضل . (إذ) يجب التخلص من العوائق والعقبات التي تحول دون نمو وانطلاق الاقتصاد ، لتمكينه من خلق أكبر عدد ممكن من الوظائف المأمونة وذات العائد العالي .. وتشجيع مرونة أكبر في أسواق العمل وإلغاء اللوائح والتنظيمات التي لا تبررها ضرورة » .

لا تملك دولة مثل مصر أن تظل واقفة في مكانها ؛ بل هي في حاجة إلى جهود مضاعفة وسريعة الوقع لتحرير اقتصادها التي أثقلت حركته معوقات كثيرة طوال فترة طويلة ماضية ، حتى تواكب التغيرات العالمية التي ذكرناها ويكون لها أمل حقيقي في المنافسة .

وإذا كانت سرعة تحرير الاقتصاد المصري مسأة ضرورية وتحتاج إلى إصلاح في مجالات كثيرة لا تقتصر على الشئون الاقتصادية ، فإن هذه العملية لابد وأن تتسم بقدر كبير من التوازن والعدالة ، فالتحرير الاقتصادي له تبعاته وتكاليفه السياسية والاجتماعية، ولابد من حماية أكثر السكان فقراً، كما لابد من توفير العدالة في الفرص التي يتيحها التغيير بحيث يعود الكسب على المجتمع ككل ، وليس على فئة قليلة تستفيد من التحرير كما استفادت من القيود السابقة عليه. ولابد من أن يراعَى التوازن بين احتياجات المدن واحتياجات المناطق الريفية وتشجيع التوسع الصناعي خارج المدن والأراضي الزراعية بكل الوسائل، لتحقيق العدالة الاجتماعية، واستيعاب العمالة الفائضة حتى لا تزحف إلى المدن وتضيف إلى أعبائها . كما لابد من مراعاة التوازن بين مصالح الفئات المختلفة فيما بينها ، وفي علاقتها بالمصالح الوطنية العامة ، ومن مراعاة التوازن كذلك بين مركزية بعض القرارات والمؤسسات، ولا مركزية بعضها الآخر .

وقد يثور السؤال حول ما إذا كان من الممكن أن تقوم الدولة بالإجراءات التي أوصيت بها جميعاً في حدود الإمكانيات المالية المحدودة المتاحة لها ، وردي على ذلك هو أن هذا ممكن بالتأكيد :

أولاً - لأن كثيراً من هذه الإجراءات لا تحتاج إلى موارد مالية بقدر ما تحتاج إلى شجاعة اتخاذ القرار والقدرة المؤسسية على تنفيذه .

وثانياً - لأن بيع المشروعات العامة سيحقق للدولة أموالاً ضخمة لا يفيد في تقديري إنفاقها للتوسع في القطاع العام ، أو في محاولات صعبة وغير مضمونة لتحويل بعض شركاته من الخسارة المزمنة إلى الربح ؛ بل الأولى إنفاق هذه الأموال بما يفيد مجموع المواطنين . مثل : التوسع في الخدمات الاجتماعية العامة ، وخاصة خدمات الصحة والتعليم ، أو تعميم مظلة التأمينات الاجتماعية ، أو تخفيض المديونية الداخلية للحكومة .

وثالثاً - لأن من الممكن تحويل إدارة (وتكاليف) بعض المرافق العامة إلى شركات خاصة تديرها تحت إشراف لجان تمثل فيها الحكومة والمستهلكون مع توفير الأعباء المالية لهذه المرافق على الحكومة كلياً أو جزئياً .

ورابعاً - لأن زيادة الكفاءة وتبسيط الإجراءات في الجهاز الحكومي من شأنها تخفيض نفقاته .

وخامساً - لأن مصر لا تستفيد بالقدر الكافي من المنح والقروض طويلة الأجل المتاحة لها من حكومات أجنبية ومؤسسات دولية إما للبطء الشديد في تنفيذ المشروعات أو للتردد في الاقتراض حتى من المؤسسات التي تقدم قروضاً ميسرة . ومن المعروف أن الدول التي تقترض من هذه المؤسسات تحاول دائماً المحافظة على معدل للاقتراض يضمن أن يزيد ما تحصل عليه الدولة كل سنة عما تدفعه كسداد لقروض سابقة وفوائد ورسوم ، وذلك تفادياً لأن ينتهي الأمر بوضع تقوم فيه الدولة المقترضة بتمويل المؤسسة المقرضة ، بدلاً من الاستفادة منها ، عن طريق ما يسمى بالتحويل السلبي "negative transfer" ، (وهو وضع وصلت إليه مصر حالياً في علاقتها مع بعض هذه المؤسسات لعزوفها عن الاقتراض منها ، رغم الفارق الكبير بينها وبين جهات الإقراض الأخرى ، ليس فقط لهدفها الإنمائي ، وإنما أيضاً باعتبارها مصدر مستمر يمكن الاعتماد عليه لضمان استمرار التحويلات الإيجابية في المستقبل طالما بقيت الدولة في حاجة إليها) .

وإذا كانت أوضاع مصر ، كما شرحتها هنا ، تحتاج إلى الكثير من التقويم ، فمن الإنصاف أن يقال : إنها ، وخاصة منذ بدأ الإصلاح الجاد في بداية التسعينات ، أفضل من أوضاع بعض الدول النامية الأخرى من عدة نواح ؛ لكننا لا يجب أن نقارن أنفسنا بالدول الفاشلة ، أو التي لا تنمو بمعدلات مقبولة ، فالمقارنة المفيدة هي بالدول التي نمت وتنمو بمعدلات عالية . فلم تكن مصر أقل من هذه الدول شأناً . بل بالعكس فإنها كانت وما تزال الآن في وضع أفضل مما كانت عليه أكثر هذه الدول عند بدئها في عملية الإصلاح الشامل ، وهو أمر يرفع العذر عن بقائنا على ما نحن فيه ، بقدر ما يعطي الأمل في إمكانية التقدم في فترة زمنية غير طويلة . ولا ينبغي أن ننسى أن متوسط دخل الفرد في كوريا الجنوبية كان أقل من متوسطه في مصر في نهاية الخمسينيات من هذا القرن ؛ ولكنه وصل الآن إلى عشرة آلاف دولار في كوريا ، ومازال في حدود ٧٠٠ دولار في مصر (!)(*) . هذا بينما كانت الأوضاع في مصر أفضل في الخمسينيات منها

(*) تغير هذا الوضع في جانبيه إعتباراً من عام ١٩٩٧ حيث انخفض متوسط دخل الفرد في كوريا وزاد في مصر وإن ظلت الفجوة كبيرة بين الإثنين .

في كوريا ، وذلك في جوانب مهمة مثل المؤسسات التعليمية والمصرفية وسوق المال والنظام القانوني والقضائي .. إلخ . ويصدق الأمر نفسه بالنسبة لدول أخرى كثيرة .

وقد يفيد هنا أن نوضح للقارىء ما فات مصر ، وما يمكنها أن تحققه مع ذلك ، بمقارنة الأوضاع بما حدث في دولتين أخريين كانت أوضاعهما تقارن بأوضاع مصر ، من حيث حجم السكان والاقتصاد في سنة ١٩٦٠ ، ولم تتوافر لهما مزايا كالتي توافرت لمصر من حيث حجم المساعدات الخارجية ، وإنتاج البترول وتصديره ، ووجود عدد ضخم من العاملين بالخارج ، إلى جانب دخل قناة السويس ، والموقع الجغرافي الفريد ، وهي مقارنة قد تورث الحسرة على ما فات ؛ لكنني أذكرها لإحياء الأمل في إمكانية إحداث تغيير هائل نحو الأفضل ، عن طريق تغيير السياسات ، وتقوية الأجهزة ، وتبسيط الإجراءات . أما الدولتان فهما كوريا الجنوبية وتايلاند ، ولعل الدولة الأخيرة تعطي مثلاً أكثر تأثيراً ؛ لأنها كانت أفقر كثيراً من مصر ؛ بل إنني سمعت في زيارة لها في الستينيات من دبلوماسيين مصريين ما يفيد تعاطفهم الشديد مع أوضاعها المتردية آنذاك ، وفخرهم بتفوق مصر عليها في جميع المجالات ، لكنها نجحت نجاحاً ملحوظاً في فترة قصيرة في تغيير هذه الصورة تماماً ، كما هو واضح في الجدول التالي :

المقارنة بين مصر وكوريا وتايلاند

الدولة	السكان (بالمليون)		الدخل القومي الإجمالي (بالمليار دولار)		متوسط الدخل القومي الإجمالي للفرد (بالدولار)		معدل نمو متوسط الدخل القومي الإجمالي للفرد		نسبة الصادرات إلى الدخل المحلي الإجمالي	نسبة حصة القطاع العام في النشاط الاقتصادي
	١٩٦٠	١٩٩٣	١٩٦٠*	١٩٩٣**	١٩٦٠*	١٩٩٣**	١٩٥٠-١٩٦٠	١٩٨٥-١٩٩٣	١٩٩٢	١٩٧٨-١٩٩١
مصر	٢٦	٥٧	٣,٣٥	٣٦,٦	١٢٩	٦٦٠	٣,٤	٠,٧	٪٩	٪٣٤,١
كوريا الجنوبية	٢٥	٤٤	٢,٦	٣٢٨	١٤٦	٧٧٠٠	٥	٨,١	٪٣٦	٪٩,٩
تايلاند	٢٦	٥٨	٢,٢	١٢٠	٨٣	٢٠٤٠	٥,٧	٨,٤	٪٣٠	٪٥,٤

مصادر الجدول :

- World Bank, The World Tables (1980) and (1995);
- World Bank ATLAS (1972) and (1995);
- UN Yearbook of National Accounts (1972).

– دراسات البنك الدولي حول القطاع العام في الدول المختلفة .

* أرقام الدخل القومي ، طبقاً لمرجع الأمم المتحدة المشار إليه أعلاه .

** طبقاً للأرقام الإسمية محتسبة وفقاً لأسعار السوق .

وإذا كـان الأمـل مـوجـوداً ، والدراسـات التـي أُعـدت فـي الـداخل والخـارج مـوجـودة، والمشاكل الأساسية معروفة ، والحلول المفيدة معروفة أيضاً ، فإن المعوّق الأساسي فيما يبدو هو التخوف من التغيير والتردد فيه بما يسبب بطء الحركة ، أو التراجع عن خطوات الإصلاح تحت تأثير أصحاب المصالح . والسبب في البطء والتردد هو في اعتقادي سبب سياسي في الأساس ؛ لأن الحزب الحاكم لم يدخل الانتخابات على أساس برنامج واضح يقول للناس فيه ما ينوى عمله بلا تردد إذا تم فوزه ، ويحصل بهذا الفوز على تفويض بتنفيذ الإصلاحات مما يعطيها شرعية كاملة وتأييداً شعبياً مسبقاً ويبطل أي حجة من جانب المعارضين لها ، سواء من أصحاب المصالح أو من الكتاب العديدين الذين ورثهم النظام السياسي عن أوضاع كانت توجهاتها مختلفة كما كانت تعمل في ظروف دولية جد مختلفة . وعلينا الآن ألا ننظر للصعوبات الحالية والموروثة كعائق يبعث على اليأس وإنما كمبرر واضح ، وسبب مقنع ، لضرورة التغيير ، وللعمل الدائب من أجل الإصلاح ، ولزرع الأمل مرة أخرى في النفوس . ﴿ **وقل اعملوا ، فسيرى الله عملكم ورسوله والمؤمنون** ﴾ صدق الله العظيم .



وصيتي لبلادي

الجزء الثالث

نحو دستور جديد لمصر

مقترحات للقرن القادم

بسم الله الرحمن الرحيم

﴿ ونيسّرك لليُسرى

فذكّر إن نفعت الذكرى

سيذّكر من يخشى ﴾

قرآن كريم

[سورة الأعلى : ٨-١٠]

« أتطلع إلى عالم لا تعتبر فيه دولة قوية

إلا بما تحققه من عدالة ؛

أو غنية

إلا بما تمارسه من تعاطف ورحمة ؛

أو آمنة

إلا بما توفره من حرية » ...

إدموند كاهن

مقدمة الجزء الثالث

■ حظى الجزءان الأول والثاني من هذا الكتاب بتعليقات كثيرة في الصحف والمجلات المصرية والعربية ، كما وصلتني تعليقات عديدة من قراء تفضلوا بقراءة هذين الجزئين وأثارا لديهم مشاعر مختلفة ، وإن كانت إيجابية في معظمها .

وقد أسعدتني هذه التعليقات العامة والخاصة ، سواء منها التعليقات التي اتفقت مع ما جاء في الجزئين السابقين من أفكار وآراء ، أو التعليقات التي انتقدت هذه الأفكار والآراء أو اختلفت معها ، فقد أكّدت هذه التعليقات جميعًا أن الكتاب يحقق الغرض المزدوج منه ، ألا وهو التوعية بالمشاكل الأساسية التي تواجه مصر في المرحلة الحالية من تطورها ، وشحذ التفكير لدى المثقفين المصريين في الحلول العملية التي يمكن لمصر أن تواجه بها تلك المشاكل في المستقبل .

ويدعوني النجاح الذي لقيه الجزءان السابقان من هذا الكتاب إلى استمرار المحاولة في هذا الجزء الثالث الذي يستهدف ما استهدفه الجزءان السابقان عليه ، وإن كان يتعرض لموضوع له حساسية خاصة وتختلف الآراء حول التوقيت المناسب لإثارته .

ولست أثير هذا الموضوع هنا تحيزاً لجانب أو آخر في المناقشات الدائرة بين الحكومة والمعارضة بشأن الإطار الدستوري القائم ، وإنما أثيره اقتناعًا بأهمية البحث المبكّر فيه ، حتى تأتي الحلول في الوقت المناسب في المستقبل بناء على دراسات عميقة ومتأنية ، آمل أن تكون في هذا الكتاب بدايتها . فلن يفيد في هذا البحث محاولة إحراج الحكومة أو الانتصار لمعارضيها ، إنما يفيد أن نصل جميعًا إلى الإطار الدستوري الأنسب لإصلاح الأوضاع السياسية والاقتصادية لمصر ولتحقيق التوازنات الاجتماعية فيها على أساس العدل في مفهومه العصري ، ضمانًا للاستقرار وتجنبًا للعنف وممارساته .

وقد حرصت في هذ الجزء ، كما حرصت في الجزئين السابقين ، على اتباع المنهج العلمي في التعرض للمسائل محل البحث ، مع عرضها بأسلوب مبسّط لا يقتصر

فهمه على المتخصصين ، وأرجو أن يحقق هذا الجزء ما حققه الجزءان السابقان عليه من توعية أشمل بجوانب الموضوع الذي يتناوله ، وتفكير أعمق في سبل معالجته .

إن ممارسة السلطة العامة بكفاءة وأمانة طبقًا لحكم القانون هي كما يعرف كل الدارسين لتاريخ الأمم شرط أوّلي لأي تقدم اجتماعي أو اقتصادي . ولعل المهمة الأولى للدستور هي تحقيق هذا الشرط الأساسي .

ولأن الدستور في حقيقة الأمر هو بمثابة أهم عقد اجتماعي بين الشعب والسلطات العامة في الدولة ، فإنه لا يحقق الغرض منه إلا إذا أسهم في بناء الثقة المتبادلة بين هذه الأطراف ، عن طريق المشاركة الحقيقية من جانب الشعب ، والمساءلة الحقيقية لمن يتولون سلطة التشريع والتنفيذ والقضاء . كما أن الدستور لا يحقق الغرض منه إلا إذا احترمه الجميع وتوافرت له الوسائل العملية لفرض هذا الاحترام . وهذا أمر لا يحدث إلا إذا اتفق الدستور مع الاقتناع العام واستجاب لتوقعات الناس وتطلعاتهم المشروعة .

ولا ينجح دستور إذا لم يترتب عليه إعادة بناء التوازنات الاجتماعية على أساس من العدل ، والتوفيق بين وعي الناس بالحقائق السياسية والاجتماعية المعاصرة وبين القواعد والوسائل التي يحكمون بها والمؤسسات التي تمارس السلطة عليهم .

كما لا ينجح دستور إذا لم يترتب عليه ضمان حد أدنى من **الصدق** من جانب المسئولين ومن **الثقة** من جانب المحكومين ، وإذا لم يوفّر لمن يتعاملون مع أجهزة الدولة القدرة على قضاء مصالحهم دون أن يتم التعامل معهم كأن وقتهم لا قيمة له أو كأن آدميتهم لا قيمة لها . ومن هنا يصبح البحث في دستور مصر جزءاً أساسيًا من البحث في إصلاح شئونها وتوفير مستقبل أفضل لأبنائها . ومن هنا يصبح هذا البحث تكملة مهمة لوصيتي لبلادي .

وسوف يقول بعضهم إن كاتب هذا الكتاب يعيش بعيداً عن مصر ولا يعرف أحوالها ، وسوف يقول آخرون إنه قد يبتغي من وراء نشر الكتاب غاية في نفسه ، لكن من يقرأونه بإمعان سوف يتبينون بغير شك أنه يصدر عن معرفة وإيمان ولا يستهدف إلا تمكين مصر من تحقيق التقدم والرخاء بعيداً عن المزايدات السياسية والمصالح الخاصة . كما أنه يرمي إلى البناء على القاعدة الديموقراطية التي أعلن

الرئيس حسني مبارك تمسكه بها ، حتى ينمو فوقها إطارٌ يوفر لمصر الإستقرار الحقيقي والمتواصل ، ولشعبها الحريات والحقوق الأساسية التي يتطلع إليها عامة المصريين . وليس كثيراً على مصر أن يعمل أبناؤها جميعًا من أجل تحقيق هذا الإطار الدستوري لها في القرن الجديد .

إبراهيم شحاته

واشنطون ، فبراير ١٩٩٦

إيضـــــاح

●● الآراء الواردة بهذا الكتاب هي آراء المؤلف بصفته الشخصية ، ولا يجوز بأي حال نسبتها إلى المؤسسات التي يعمل بها .

تقديم

■ صرح الرئيس حسني مبارك أكثر من مرة بأنه من غير المناسب في المرحلة الحالية أن يشغل الناس أنفسهم بمحاولة تعديل الدستور القائم أو وضع دستور جديد لمصر ، وعبّر بوضوح عن اعتقاده بأن مثل هذه المحاولة من شأنها تعميق الخلافات السياسية وصرف الناس عن تركيز الجهود من أجل التنمية والبناء .

والحق أن الرئيس مبارك قد ورث الدستور الحالي على ما هو عليه ، ولم يكن له دور في وضعه أو تعديله ، إنما تم ذلك إبّان حكم سَلفه الرئيس أنور السادات الذي أصدر هذا الدستور ، بعد الاستفتاء العام عليه ، في ١١ من سبتمبر ١٩٧١ ، كما أصدر تعديله ، بعد الاستفتاء العام عليه أيضًا ، في ٢٢ من مايو ١٩٨٠ . والحق أيضًا أن الرئيس مبارك قد عمل على تطبيق هذا الدستور على نحو متحرر ، وكفل بذلك للمواطنين قدراً من الحريات العامة لم يعرفوه منذ زمن طويل، هذا بالرغم من حالة الطوارئ التي سادت منذ بدء ولايته حتى وقتنا هذا .

وليس الهدف من هذا الجزء من «وصيتي لبلادي» المجادلة فيما إذا كان تعديل الدستور أو تغييره أمراً ضروريًا الآن وينبغي القيام به على الفور . فسواء كان من اللازم تغيير الدستور في هذه المرحلة أو في مرحلة قادمة ، فإن من المفيد على أية حال أن يبدأ **البحث والتفكير** فيما إذا كان الإبقاء على الدستور الحالي أمراً مناسبًا من النواحي السياسية والاجتماعية والاقتصادية . وإذا ثبتت ضرورة التغيير ، فإن من المفيد أيضًا أن يبدأ **البحث والتفكير** فيما يجب أن يكون عليه الدستور الجديد . وليست هذه بمهمات سهلة ، إنما هي تقتضي جهوداً كثيرة وعميقة ، ووقتًا طويلاً للبحث الهادىء المتأني ، كما ينبغي أن يتوافر عليها عدد من المفكرين المصريين من المتخصصين في القانون الدستوري وغيرهم .

أما وأن أحداً لم يأخذ فيما أعرف زمام المبادرة في هذا الشأن ، فقد آليت على نفسي أن أبدأ المحاولة . وهدفي هنا ، كما كان الهدف من الجزئين السابقين من هذا

الكتاب ، هو التوعية بالمشاكل والتمهيد لحلها ، يقينًا مني بأن هذه التوعية وهذا التمهيد ضروريان لاتخاذ القرارات السليمة ولاتباعها بالتنفيذ الذي يحقق الغرض .

وكما قلت مراراً ، فإنني لست أدعي ، سواء في هذا الجزء أو في الأجزاء الأخرى من هذا الكتاب ، أن ما أقترحه من حلول هو ما ينبغي اتباعه بالضرورة ، إنما هي توصيات من مواطن مصري مكّنته الظروف من معرفة أحوال مصر الكلّية والاطلاع على تجارب معظم الدول الأخرى ، كما أنعم الله عليه أن يكون في وضع تصدر فيه آراؤه عن اقتناعه بما فيه خير هذا الوطن وليس عن أي مصلحة شخصية في نتيجة معينة أو في إرضاء أو إغضاب جهة معينة . وسواء أصبت أو أخطأت في آرائي ، التي تحتمل بداهةً الخطأ والصواب كغيرها من آراء البشر ، فيكفيني أني حاولت ، يكفيني أني أوصيت ، لا أبتغي في ذلك سوى وجه الحق وخير الوطن .

ولقد أوضحت في الجزء الأول من هذا الكتاب أن ثمة هوّة واسعة بين تعاليم الدين الإسلامي كما هي مفهومة لعامة الناس وبين الممارسات اليومية للمسلمين في مصر . وأكّدت خطورة ذلك على نفسية الفرد والمجتمع ، وعلى سلوكهما . ودعوت إلى التقريب بين الدين والمعاملة ، عن طريق إعادة التفسير من جهة وتغيير السلوك من جهة أخرى ، حتى لا يستمر النفاق سائداً في تعامل الناس ، والكذب أساسًا في علاقة بعضهم ببعض ، وغلقًا لفرص الفساد والتطرف اللذين من شأنهما أن يستمرا مع استمرار هذه الهوّة الواسعة(١) . كذلك سوف أوضّح في هذا الجزء أن ثمة هوّة واسعة أيضًا بين دستور جمهورية مصر العربية المعمول به منذ صدوره في سبتمبر ١٩٧١ وبين الحقائق السياسية والاجتماعية والاقتصادية السائدة في الوقت الحاضر . وإذا كان الناس قد استساغوا للأسف أن يعيشوا على غير تعاليم الدين الذي يؤمنون به بعد أن أغلقوا أبواب الاجتهاد ، فظلت التعاليم كما فسرها الفقهاء الأولون جامدة على حالها بينما تطورت عادات الناس ومعاملاتهم ، فإنني لا أدري كيف يستسيغون أن يبقى دستور دولتهم (القابل للتعديل وليس لمجرد إعادة التفسير) جامداً في مكانه بينما أنظمة الدولة وممارساتها تسير في طريق جدّ مختلف .

(١) راجع : الجزء الأول من هذا الكتاب ، ص ٢٤ - ٢٦ ، ٣٧ - ٣٩ ، ومقالة المؤلف « هذا التحول العام الذي نتجاهله » ، الأهرام ، ١٥ من سبتمبر ١٩٩٣ ، ص ٦ .

ليست المسألة هنا ترفًا ذهنيًا يشغل به المثقفون أنفسهم . إنما تؤدي الهوّة الواسعة بين الدستور وبين الأوضاع السياسية والاجتماعية ، وكذلك السياسات والأنظمة والقوانين التي استحدثت منذ صدوره تعبيراً عن هذه الأوضاع ، إلى زعزعة الثقة في النظامين القانوني والقضائي في الدولة . وتسهم هذه الهوة تبعًا لذلك في غيبة الاستقرار اللازم للتنمية الاقتصادية بصفة عامة ولانطلاق القطاع الخاص الذي هو كما ذكرنا في الجزئين السابقين أساس التنمية السريعة والمتواصلة . فالدستور ، وهذه قيمته الرئيسية ، يسود فوق القوانين واللوائح ، أي أنه يلزم السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية باتباعه باعتباره القانون الأعلى للبلاد . وتبعًا لذلك فإن أحكام الدستور هي الإطار العام المنظّم لعلاقة الحكام بالمحكومين ولعلاقة السلطات بعضها ببعض . وتمثل هذه الأحكام التزامًا على الدولة وحقوقًا للمواطنين يطمئنون إلى بقائها وإلى التزام المشرع بها . فإذا ظلّت أحكام الدستور تحافظ على أوضاع ومؤسسات تخطّتها حياة المجتمع ولم تعد تتفق مع الوعي الجديد للمواطنين وتطلعاتهم ، يؤدي هذا بالضرورة إلى التوتر الإجتماعي الذي يترتب عليه زعزعة الاستقرار السياسي . وإذا لم ترد بالدستور ضمانات كافية لاحترام الملكية والعقود إنعكس هذا على الاستقرار الاقتصادي . وعلى العكس من ذلك ، إذا جاءت أحكام الدستور قاطعة في حماية الملكية والعقود والمعاملات ، وواضحة بشأن القيود التي قد ترد عليها ، يعرف المواطنون جميعًا أن هذه الأحكام سوف تبطل أي نص مخالف في التشريع واللوائح . وبذلك يكون الدستور المناسب عنصراً أساسيًا في بناء **الثقة** التي هي أساس التعامل في الاقتصاد الحر وأساس العلاقات الإنسانية السليمة . ويختلف الأمر طبعًا إذا تحولت دولة إلى بناء اقتصادها على أساس اقتصاديات السوق وظل دستورها مع ذلك يفترض سيطرة الدولة على أدوات الإنتاج جميعها ، ويسمح بتقييد الملكية والعقود والمعاملات تحت عبارات واسعة ومطاطة . كما أن الدستور يفقد قيمته كقانون البلاد الأعلى إذا ظلت الحقوق والحريات المنصوص عليها فيه مقيدة بموجب نصوصه بأية قيود تأتي بها التشريعات السابقة واللاحقة .

ولست في حاجة هنا إلى التفصيل بشأن أهمية الثقة في النظام القانوني والقضائي وأهمية الاطمئنان إلى استقرار النظام السياسي لبناء المناخ المناسب لانطلاق

الاستثمارات بصفة عامة ، خاصة وقد أشرت إلى ذلك بشيء من التفصيل في الجزء الثاني من هذا الكتاب[٢] . ويكفي أن أذكر أن المجتمعات التي لا تتمتع بهذه الثقة ، ويضطرب فيها هذا الاستقرار ، تدفع ثمنًا باهظًا يعرفه كل الدارسين لاقتصاديات الدول المختلفة . ويتمثل هذا الثمن الباهظ في جوانب الحياة الاقتصادية كلِّها التي يكفي أن أضرب هنا بإيجاز أمثلة واضحة لآثارها التي تشمل :

- **الأثر على الملكية** (حيث يعزف المتعاملون عن تملك ما لا يمكن ضمان حمايته ، ويتجه المدخرون إلى إيداع مدخراتهم في الخارج) .
- **الأثر على العقود** (حيث يستهتر الأطراف فيها بما تنص عليه من حقوق والتزامات ، ويصبح أساس التعامل هو القوة الفعلية لكل طرف بصرف النظر عن الاتفاقات « الملزمة » ، ويشيع الفساد) .
- **الأثر على الشركات** (حيث تصبح معظمها شركات مغلقة ومقصورة على الأصدقاء والأقارب الذين يمكن الاطمئنان إليهم) .
- **الأثر على الاقتراض من البنوك** (حيث يقتصر الاقتراض على أصحاب النفوذ وأصحاب الأموال التي يمكن رهنها) .
- **الأثر على القاعدة التكنولوجية في الاقتصاد** (حيث يندر وفود الاستثمارات الأجنبية التي تقدم تقنيات جديدة ، كما لا يطمئن أصحاب الاختراعات على حقوقهم الفكرية) .
- **الأثر على تكاليف المشروعات** (حيث يتفادى أصحابها الاعتماد على المناقصات المفتوحة خوفًا من التعامل مع من لا يعرفونهم سلفًا) .
- **الأثر على مدى تحكم الموظف العام في المعاملات الاقتصادية الخاصة** ، وما يؤدي إليه التوسع في ذلك من تعطيل الاستثمارات وزيادة التكاليف وانتشار الفساد .
- **الأثر على نوعية التشريعات واللوائح** ، خاصة في غيبة الرقابة القضائية الفعالة، إما لعدم السماح بهذه الرقابة أو لما تستغرقه من وقت طويل ونفقات باهظة.

(٢) راجع : الجزء الثاني من هذا الكتاب ، ص ١٦٦ - ١٦٧ .

- **والأثر علي مستوى النشاط الإجرامي** ، وخاصة ما له صلة مباشرة بالعلاقات الاقتصادية ، مثل انتشار التهرب من الضرائب والرسوم وشيوع التهريب والجريمة المنظّمة التي تفرض الإتاوات على رجال الأعمال وأصحاب المصالح .

وإذا كانت مصر لحسن الحظ لم تعان من كل هذه الآثار الوخيمة ، فلاشك في أنها قد عانت من بعضها . كما أنه لاشك في ضرورة العمل المستمر على بناء الثقة وتثبيت الاستقرار في مناخ الاستثمار في مصر بل وفي حياتها السياسية والاقتصادية بصفة عامة حتى ينعم المصريون جميعًا بالفوائد السياسية والاجتماعية والاقتصادية لنظام يتمتع بالثقة والاستقرار ، وهو ما تستهدفه دراستي هذه للدستور المصري وما يمكن أن يكون عليه في المستقبل . وسوف تشتمل هذه الدراسة على فصل أول يوضح ما إذا كان الدستور الحالي يعاني من سمات تستدعي البحث في تغييره ، وفصل ثانٍ يعالج المسائل الخلافية التي يمكن أن تثار عند البحث في وضع دستور جديد ، وما أقترحه من حلول بشأنها في دستور المستقبل .



الفصل الأول

هل هناك حاجة ضرورية لتغيير الدستور؟

هل هناك حاجة ضرورية لتغيير الدستور ؟

•• تقـــديم :

ليس تعديل الدستور بالمسألة الهيّنة في أي دولة . أما في مصـر فإن ما يشترطه الدستور من إجراءات لتعديله تجعل هذا الأمر من المستحيل عمليًا تحقيقه في الظروف الحالية ما لم يقف وراء التعديل رئيس الدولة والحزب الحاكم .

فالدستور المصري لا يعطي الحق في اقتراح تعديله إلا لرئيس الجمهورية ومجلس الشعب (المادة ١٨٩) . وإذا جاء الاقتراح من مجلس الشعب فلابد أن يسبقه طلب موقع من ثلث أعضاء المجلس على الأقل وأن يوافق المجلس على هذا الطلب بعد مناقشته من حيث المبدأ بأغلبية أعضائه جميعًا . « وإذا وافق مجلس الشعب على **مبدأ** التعديل يناقش بعد شهرين من تاريخ هذه الموافقة المواد المطلوب تعديلها » . ويشترط بعد ذلك أخذ رأي مجلس الشورى في التعديل المقترح (المادة ١٩٥) . ثم موافقة ثلثي عدد أعضاء مجلس الشعب على المواد المطلوب تعديلها (المادة ١٨٩). ثم يشترط عرض المواد المعدلة على الشعب في استفتاء عام لإقرار التعديل ، ويصبح التعديل نافذاً من تاريخ إعلان النتيجة الإيجابية لهذا الاستفتاء (المادة ١٨٩) . وتفيد التجربة أن المرة الوحيدة التي تم فيها تعديل الدستور الحالي قد حدثت باقتراح من جانب رئيس الجمهورية (اقتراح الرئيس الراحل أنور السادات ، الذي أعقبه تقرير اللجنة الخاصة بإعداد تعديل الدستور في مجلس الشعب في عام ١٩٧٩ ، ووافق عليه المجلس في أبريل ١٩٨٠) . وكان هو أيضًا الذي اقترح في عام ١٩٧١ إحلال هذا الدستور محل الدستور السابق عليه.

لذلك فإن البحث في تغيير الدستور (ونحن لا نتكلم إلا عن التغيير بالطرق المشروعة) ليس له محل إذا لم تكن له أسباب قوية ومقنعة ، بل إن أي تعديل للدستور غير ممكن عمليًا في الظروف الحالية ما لم يقتنع رئيس الجمهورية شخصيًا بضرورته . وقد خلصت من دراستي للدستور الحالي إلى أن تعديله في وقت مناسب في المستقبل هو أمر ضروري ومفيد . وسوف أحاول في هذا الفصل شرح الأسباب التي قادتني إلى هذه النتيجة لعلها تقنع من لديهم سلطة القرار بأهمية البحث الجاد في هذه المسألة الأساسية.

أولاً - الدستور الحالي يفترض دولة اشتراكية في حين أن مصر تتجه إلى اقتصاد السوق

●● ترفع ديباجة الدستور الحالي لمصر شعار « **الحرية والاشتراكية والوحدة** » . وهذا شعار أخذته مصر في العهد الناصري عن شعار حزب البعث في سوريا ، مع اختلاف في الترتيب . (وليس هنا مجال التأكيد بأن التجربة العملية لحزب البعث سواء في سوريا أو في العراق قد أثبتت أن هذا الشعار البراق لم يتحقق في أي من جوانبه الثلاثة) .

تتحدث ديباجة الدستور أيضًا عن « صيغة تحالف قوى الشعب العاملة » ، دون تفصيل لمعنى هذه الصيغة إلا بعبارة تبعدها عن التحليل الماركسي ، بنفي أن تكون هذه الصيغة « سبيلاً للصراع الاجتماعي نحو التطور التاريخي » . ثم تأتي أحكام الدستور تباعًا بعد ذلك لتؤكد طابعه الاشتراكي الخالص . فالمادة الأولى في الدستور تقول : إن « **جمهورية مصر العربية دولة نظامها اشتراكي ديموقراطي يقوم على تحالف قوى الشعب العاملة** » (وقد أضيفت كلمة «ديموقراطي» في تعديل عام ١٩٨٠) . والمادة الرابعة تقول : إن « **الأساس الاقتصادي لجمهورية مصر العربية هو النظام الاشتراكي الديموقراطي القائم على الكفاية والعدل** » (والعبارة الأخيرة هي أيضًا من شعارات العهد الناصري بعد إضافة كلمة « الديموقراطي » في عام ١٩٨٠) . والمادة الثانية عشرة تنص على واجب المجتمع في مراعاة « السلوك الاشتراكي » وتلزم الدولة باتباع ذلك والتمكين له . والمادة الثالثة والعشرون تفترض أن نظام الدولة الاشتراكي يقوم علي التخطيط المركزي الشامل ، حيث تشترط أن « ينظّم الاقتصاد القومي وفقًا **لخطة تنمية شاملة** » ، وتتطلب وضع حد أعلى للأجور (وتقتضي المادة ١٥٦ أن يقوم مجلس الوزراء بإعداد الخطة العامة للدولة ، كما تشترط المادتان ٨٦ و١١٤ أن يقر مجلس الشعب الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ، وتشترط المادة ١٩٥ أخذ رأي مجلس الشورى في مشروع هذه الخطة) . ثم تأتي المادة الرابعة والعشرون قاطعة في نصها على أن « **يسيطر الشعب على كل أدوات الإنتاج** وعلى توجيه فائضها وفقًا لخطة التنمية التي تضعها الدولة » . ثم تردد المادة الخامسة والعشرون الشعار الاشتراكي « **لكل حسب عمله** » بعد تعديله بعض الشيء بقولها « لكل مواطن نصيب في الناتج القومي يحدده القانون بمراعاة عمله »

مضيفة من عندها « **أو ملكيته غير المستغلة** » . وتنص المادة التالية (٢٦) على أن « **للعاملين نصيب في إدارة المشروعات** » . كما تنص على تمثيل العمال في مجالس إدارة وحدات القطاع العام في حدود خمسين في المائة وتحث الدولة على أن تعمل على تمثيل صغار الفلاحين وصغار الحرفيين بنسبة ثمانين في المائة في عضوية مجالس إدارة الجمعيات التعاونية الزراعية والصناعية . وتتكلم المادة التاسعة والعشرون عن ثلاثة أنواع من الملكية : الملكية العامة، والملكية التعاونية، والملكية الخاصة . أما الملكية العامة فتعرّفها المادة ٣٠ بأنها « ملكية الشعب » وتقول : إنها « **تتأكد بالدعم المستمر للقطاع العام** » . ثم تنص هذه المادة بوضوح على أن « **يقود القطاع العام التقدم في جميع المجالات ويتحمل المسئولية الرئيسية في خطة التنمية** » . ويتأكد المعنى نفسه في مادة لاحقة (المادة ٣٣) التي تصف الملكية العامة بأنها «**أساس للنظام الاشتراكي** ومصدر لرفاهية الشعب في خطة التنمية».
أما الملكية التعاونية فتقول المادة ٣١ : إن القانون يكفل رعايتها « ويضمن لها الإدارة الذاتية ». ثم تقصر المادة ٣٢ الملكية الخاصة على «**رأس المال غير المستغل**»، دون تعريف الأحوال التي يصبح فيها رأس المال مستغلاً . وحتى في هذه الحدود للملكية غير المستغلة والتي لم يرد لها تعريف آخر ، تنص المادة نفسها على أن « ينظم القانون أداء **وظيفتها الاجتماعية في خدمة الاقتصاد القومي في إطار خطة التنمية دون انحراف أو استغلال ولا يجوز أن تتعارض في طرق استخدامها مع الخير العام للشعب** » . وهي عبارات براقة ، لكنها يمكن أن تحرم المالك عملياً من جزء كبير من محتوى حقوق الملكية بتخويلها الدولة الحق في تقييد هذه الحقوق عن طريق «تنظيم أداء وظيفتها الاجتماعية» (التي لم يرد لها تعريف). وعن طريق الحرمان منها إن تعارضت مع « الخير العام للشعب »، الذي يفترض أن الحكومة هي التي ستحدده . وتفيد المادة ٣٤ أن الملكية الخاصة مصونة ، لكنها تجيز فرض الحراسة عليها في الأحوال المبينة في القانون (دون تحديد) وبحكم قضائي . وتتكلم المادة ٣٧ عن « **سلطة تحالف قوى الشعب العاملة على مستوى القرية** » . كما تحظر المادة ٥٥ إنشاء جمعيات يكون نشاطها معاديًا لنظام المجتمع ، وهو كما أكدت النصوص السابقة النظام « الاشتراكي الديموقراطي » . وتضيف المادة ٥٦ أن القانون ينظم مساهمة النقابات والاتحادات في « **دعم السلوك الاشتراكي** بين أعضائها » . وحتى لا يكون هناك أي شك في التوجه الاشتراكي للدستور ، تنص مادته التاسعة والخمسون على أن

« حماية المكاسب الاشتراكية ودعمها والحفاظ عليها واجب وطني » . وتجعل المادة الثالثة والسبعون من واجبات رئيس الجمهورية « **حماية المكاسب الاشتراكية** » ، كما تجعل المادة ١٧٩ من واجبات المدعي الاشتراكي « **الحفاظ على المكاسب الاشتراكية والتزام السلوك الاشتراكي** ، وتجعل المادة ١٩٤ من اختصاصات مجلس الشورى « **حماية تحالف قوى الشعب العاملة والمكاسب الاشتراكية** » و « **تعميق النظام الاشتراكي** الديموقراطي وتوسيع مجالاته » . بل إن المادة ١٨٠ من الدستور تجعل من مهام القوات المسلحة « **حماية مكاسب النضال الشعبي الاشتراكي** » !

ولو كانت هذه الأحكام جميعها بنوداً في النظام الأساسي لحزب التجمع أو للحزب الناصري ، وهما من أحزاب المعارضة التي لا تحظى إلا بتمثيل ضئيل في مجلس الشعب ، لما أثارت سؤالاً أو تعليقًا ، حيث إن هذين الحزبين يطالبان فعلاً بتطبيق النظام الاشتراكي على أسس لا تختلف عما هو وارد في هذه الأحكام . أما أن تأتي الأحكام في الدستور الذي تلتزم به جميع الأحزاب ، والذي يحلف رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء والوزراء اليمين على احترامه واتباعه ، والذي يبطل كل نص في التشريع واللوائح إذا جاء مخالفًا له ، فهذا هو الأمر الذي يثير الكثير من التساؤل . وليس محل التساؤل هنا أن الأحكام المذكورة مناسبة أو غير مناسبة في ذاتها ، فهذه مسألة أخرى . إنما محل التساؤل أن تبقى أحكام الدستور في هذا الإطار في حين أن المجتمع المصري والدولة المصرية قد تخلصا من كثير من قيوده وبدأ السير في طريق آخر . بل إن السياسة المعلنة للدولة تقضي الآن ببيع وحدات القطاع العام كلما كان ذلك ممكنًا ، وبتمكين القطاع الخاص من الحلول محل القطاع العام ، بحيث لا يقود هذا القطاع الأخير « التقدم في جميع المجالات » ، ولا يحظى « بالدعم المستمر » ، ولا يتحمل « المسئولية الرئيسية في خطة التنمية » ، على عكس ما هو وارد صراحة في النصوص الدستورية السابق سردها . هناك إذن تناقض لا يمكن ، ولا ينبغي إخفاؤه[٣] ،

(٣) ربما كان التناقض قائمًا منذ البداية ، فالدستور الذي يتضمن كل الأحكام الاشتراكية التي ذكرناها ينص أيضًا في ديباجته على أن « الفرد هو حجر الأساس في بناء الوطن ، وبقيمة الفرد وبعمله وكرامته تكون مكانة الوطن وقوته وهيبته » . كما ينص في مادته الثانية على أن « مبادئ الشريعة الإسلامية هي المصدر الرئيسي للتشريع » ويتضمن نصوصًا أخرى ذات طابع ديني ، كأنما الدستور كان محاولة لإرضاء الاتجاهات المختلفة عند صدوره بصرف النظر عما بينها من تعارض . وقد كان الطابع الاشتراكي غالبًا بصورة قاطعة عند وضع الدستور عام ١٩٧١ ثم تخفف بعض الشيء في تعديلات عام ١٩٨٠ مع بقاء كل الأحكام التي ذكرناها .

بل إن بقاء هذه الأحكام الاشتراكية كلها في الدستور دون تغيير بعد أن بدأت الدولة مسيرتها فى تطبيق نظام اقتصاد السوق (في حدود معينة) لهو أمر يثير أسئلة مشروعة نحو التوجه الحقيقي للدولة ، كما يشيع الحيرة بالنسبة إلى المستقبل . ولن تخمد نار هذه الأسئلة أو تنتهي حدة هذه الحيرة بمجرد القول بأن تعديل الدستور عملية صعبة أو محفوفة بالمخاطر ، والأولى كما سنرى أن يكون الدستور محايداً بشأن العقيدة الاقتصادية الأجدر بالاتباع ، وأن يترك ذلك لظروف المستقبل التي قد تتغير من وقت لآخر ، مع الاعتناء بتحديد الدور الاجتماعي للدولة وما يقابله من حقوق للمواطنين بما في ذلك حقوق الملكية والحقوق التعاقدية .

ثانيًا - الدستور الحالي يخضع كثيراً من الحريات والحقوق المدنية والسياسية الواردة فيه لقيود غير محددة قد يأتي بها التشريع ، مما يفقدها قيمتها الدستورية

●● من الطبيعي أن تحيل بعض مواد الدستور إلى التشريعات التي تنظِّم وتفصِّل ما جاء في هذه المواد الدستورية من أحكام عامة . من ذلك مثلاً نص المادة ٦ من الدستور بأن « الجنسية المصرية ينظمها القانون » (وإن كان هذا من قبيل تحصيل الحاصل) ، ونص المادة ١٤ بأنه لا يجوز فصل القائمين بالوظائف العامة بغير الطريق التأديبي « إلا في الأحوال التي يحددها القانون » (وإن كان نص هذه المادة أيضًا لا لزوم له في الدستور ولا نجد مثيلاً له في كل الدساتير التي درسناها) . ونص المادة ١٧ على أن « تكفل الدولة خدمات التأمين الاجتماعي والصحي ومعاشات العجز عن العمل والبطالة والشيخوخة للمواطنين جميعًا وفقًا للقانون » (وإن كان هذا نص يجاوز الواقع الممكن ، ولم يطبق عملاً «للمواطنين جميعًا» ، كما سيجيء) . ونص المادة ٥٢ على أن « ينظم القانون » حق الهجرة إلى الخارج ، ونص المادة ٧١ على أن ينظم القانون حق التظلم أمام القضاء من الإجراءات التي تقيد الحرية الشخصية ، إلى آخر النصوص الدستورية الأخرى التي تحيل إلى القانون في تنظيم التفاصيل التي لا يصح سردها في الدستور ، وهذا أمر طبيعي ومعقول .

لكنه ليس من الطبيعي أن يقرر الدستور حقًا معينًا أو حرية عامة معينة ثم يقيِّد ممارسة هذا الحق أو الحرية بقيود غير محددة سلفًا وإنما يترك تحديدها بصورة مطلقة للقانون دون أى قيد أو شرط ، لأن ذلك معناه إعطاء المشرع رخصة وضع أية قيود يراها على الحق الدستوري بما يحرم المواطن عمليًا من كل أو بعض مزايا هذا الحق . نقول : إن ذلك ليس طبيعيًا لأن معناه أن القانون الذي يفترض أنه أدني من الدستور قد يصبح أعلى منه في الواقع ، بما يأتي به من قيود كثيرة تفقد الحق الدستوري قيمته الحقيقية كحق يتعين على جميع السلطات احترامه ، بما في ذلك السلطة التشريعية .

ومن الأمثلة الواضحة على إمكانية التقييد غير المشروط للحقوق الدستورية ما جاءت به المادتان ٣٢ و ٣٤ من الدستور الحالي السابق الإشارة إليهما بشأن حق الملكية الخاصة ، حيث تقيد المادة ٣٢ هذا الحق بعبارات واسعة تحمل الكثير من المعاني ، وتبيح المادة ٣٤ فرض الحراسة على الملكية الخاصة «في الأحوال المبينة في القانون» ، أيًا كانت هذه الأحوال . ومن ذلك أيضًا ما جاءت به المادة ٤٧ من الدستور بشأن حرية الرأي والتعبير ، فهي مكفولة « في حدود القانون » ، التي يمكن نظريًا أن تذهب إلى أي مدى يريده المشرع . وكذلك الأمر بشأن « حرية الصحافة والطباعة والنشر ووسائل الإعلام » فهي مكفولة بحكم المادة ٤٨ التي تحظر الرقابة على الصحف وإنذارها أو وقفها أو إلغاءها بالطريق الإداري ولا تبيح أيًا من ذلك إلا استثناءً في حالة إعلان الطوارىء أو زمن الحرب ، غير أنها تجعل « ذلك كله وفقًا للقانون » (ويرد هذا القيد نفسه في المادتين ٢٠٧ و ٢٠٨ الواردتين في الباب السابع من الدستور الذي أضيف نتيجة التعديل الذي تم في عام ١٩٨٠) . ولا يجوز طبقًا للمادة ٥٠ تقييد حرية المواطن في التنقل أو الإقامة في مكان معين « إلا في الأحوال المبينة في القانون » ، مما يعطي المشرع سلطة تقييد هذا الحق الأساسي ولو لم يأت ذلك كعقوبة على جريمة معينة ومعروفة سلفًا . كذلك تعطي المادة ٥٢ للمشرع سلطة تنظيم حق المواطن في مغادرة البلاد دون قيد محدد على المشرع في هذا الشأن . كما تنص المادة ٥٤ على إمكانية تقييد حق التجمع ، حتى في غير حالة الطوارىء ، حيث تجعل « الاجتماعات العامة والمواكب والتجمعات مباحة في حدود القانون » دون قيد على هذه الحدود . وتنص المادة ٥٥ على حق المواطنين في تكوين الجمعيات « على الوجه المبين في القانون » ، (مما مكّن الدولة من الإبقاء على التشريع الصادر عام ١٩٦٤ والذي يفرض

قيوداً عديدة على إنشاء وعمل الجمعيات الأهلية ، دون تفرقة بين الجمعيات الإرهابية التي تستهدف في الحقيقة قلب نظام الحكم والتي قصد القانون محاربتها ، وغيرها من الجمعيات الخيرية والثقافية والاجتماعية التي تمثل القاعدة العامة). وكذلك «ينظم القانون الأحزاب السياسية» ، طبقًا للمادة ٥ من الدستور ، وقد نظمها بما يعطي سلطة تقديرية واسعة لجهة سياسية/إدارية في السماح أو عدم السماح بتكوين أحزاب جديدة. أما حق المواطن في الانتخاب والترشيح وإبداء الرأي في الاستفتاء ، فتتم ممارسته أيضًا طبقًا لنص المادة ٦٢ من الدستور « وفقًا لأحكام القانون » دون قيد . وبينما تحظر المادة ٧٠ من الدستور حق إقامة الدعوى الجنائية إلا بأمر من جهة قضائية ، تضيف بعد ذلك مباشرة « فيما عدا الأحوال التي يحددها القانون » . ومن ناحية أخرى فإن المحكمة الدستورية العليا التي تنص المادة ١٧٥ من الدستور على اختصاصها دون غيرها بالرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح ، يتاح لها ذلك « على الوجه المبين في القانون » . وقد جعل ذلك من الممكن إصدار قانون يقيّد اختصاص المحكمة هذا بحالات محددة ، كما سنرى[٤] ، ليس من بينها إعطاء المواطنين إمكانية اللجوء مباشرة للمحكمة الدستورية العليا للفصل في دستورية قانون معين أو لائحة معينة .

وتقارن المواد السابقة جميعًا بمواد أخرى في الدستور نصت على حقوق وحريات عامة معينة دون قيد أو شرط ، مثل المادة ٤٠ (بشأن مساواة المواطنين أمام القانون) ، والمادة ٤٦ (بشأن « حرية العقيدة وحرية ممارسة الشعائر الدينية ») ، والمادة ٤٩ (بشأن « حرية البحث العلمي والإبداع الأدبي والفني والثقافي ») ، والمادة ٥١ التي تنص على أنه « لا يجوز إبعاد أي مواطن من البلاد أو منعه من العودة إليها » ، والمادة ٦٨ (بشأن حق التقاضي) . كما تقارن المواد التي يخضع الدستور أحكامها لأية قيود قد يرد بها تشريع سابق أو لاحق ، بالنصوص الواردة في الاتفاقيات الدولية بشأن حقوق الإنسان التي انضمت مصر إليها وأصبحت تبعاً لذلك جزءاً من القانون المصري . فهذه المعاهدات الملزمة تنص على كثير من الحقوق المدنية والسياسية الواردة في الدستور دون تقييدها في كل حالة بأن تكون ممارستها « وفقًا للقانون » أو « في حدود القانون » أو « على الوجه المبين في القانون » كما جاء في مواد الدستور السابق

(٤) راجع الفصل الثاني من هذا الجزء ، البند ثامنًا .

الإشارة إليها ، بل تعتبر هذه الاتفاقيات بعض حقوق الإنسان هذه حقوقًا مطلقة لا يجوز حرمان الفرد منها بنصوص تشريعية أو إدارية ، وترسم حدوداً ضيقة لإمكانية تقييد الحقوق الأخرى ، مع وضع ضمانات إجرائية ، تم التوسع فيها في العمل ، تحول دون التعسف في تطبيق هذه القيود(٥) .

وتثير النصوص الدستورية المذكورة مع ما فيها من إمكانية الحد من الحقوق والحريات الأساسية عن طريق التشريع دون قيد أو شرط أسئلة مهمة حول فائدتها الحقيقية كنصوص دستورية يفترض أنها تعلو على التشريع ، كما تثير أسئلة أخرى حول مدى اتفاقها مع المعاهدات الملزمة لمصر والتي وردت فيها نصوص بشأن هذه الحقوق دون أن تلحقها مثل هذه القيود غير المحددة . بل إن بعضها يثير أسئلة حول مدى اتفاقها مع أحكام القانون الدولي العرفي بشأن حقوق الإنسان التي يعتبرها كثيرون من فقهاء القانون الدولي المعاصرين من الأحكام الملزمة للكافة والتي لا يجوز الخروج عليها بنصوص في معاهدات دولية أو قوانين داخلية. ويعتبر قضاء المحكمة الدستورية العليا في مصر في السنوات الأخيرة محاولة تثير الإعجاب على هذه الأسئلة بما يعطي النصوص الدستورية قيمتها رغم ما فيها من إحالة غير مقيدة إلي التشريع، لكن الأنسب أن تصاغ النصوص الدستورية نفسها بما يحافظ على قيمتها بغير عناء أو خلاف.

ونحن لا نطالب طبعًا بالفوضى أو بالحريات المطلقة التي لا يحدها أي قيد ، بل إننا على بيّنة بأن الانتقال **المفاجئ** من مناخ التقييد إلى مناخ الحريات الواسعة على النمط المعروف في الديموقراطيات الغربية قد لا يكون ممكنًا من الناحية العملية أو مناسبًا للظروف المصرية المعاصرة . لكننا نرى أن أية قيود يوردها التشريع على الحريات المقررة في الدستور ينبغي أن تظل دائمًا في الإطار الضيق الذي يحدده الدستور نفسه والذي تلتزم به السلطة التشريعية ، وذلك كضمانة أساسية للتمتع بهذه الحريات الدستورية .

(٥) راجع مثلاً « الاتفاقية الدولية بشأن الحقوق المدنية والسياسية » التى أقرتها الجمعية العامة للأمم المتحدة بقرارها رقم (٩) (٣) ٢٢٠٠ بتاريخ ١٦ من ديسمبر ١٩٦٦ والتى دخلت حيز التنفيذ اعتباراً من ٢٣ من مارس ١٩٧٦ ، وقد قامت مصر بالتوقيع والتصديق على هذه الاتفاقية وكذلك على « الاتفاقية الدولية بشأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية » التي تبنتها الجمعية العامة للأمم المتحدة بموجب القرار نفسه ودخلت حيز التنفيذ منذ ٣ يناير ١٩٧٦ وقد انضمت إليها مصر أيضًا.

وقد جاءت نصوص الاتفاقية الأولى الخاصة بتحريم الرق والعبودية والسخرة والتعذيب مطلقةً بغير قيد ، وأباحت نصوصها المتعلقة بحرية العقيدة والرأي والتعبير والتجمع تقييد هذه الحريات بنصوص تشريعية بشرط أن يكون القيد « ضروريًا » وبناء على أسباب حددتها الاتفاقية نفسها ، مثل المحافظة على الأمن العام وحقوق الآخرين .

أما الذين يتخوفون من أثر ذلك على الأمن، فعليهم أن يتذكّروا أن القيود المبالغ فيها، والشعور بالحرمان من الحقوق والحريات ، هي الأخطر أثراً على الأوضاع الأمنية ، ومن الممكن دائمًا وضع الإطار القانوني الذي يعاقب بقسوة القلّة من الخارجين على القانون ويوفّر لعامة الناس حرياتهم وكرامتهم .

ثالثاً - الدستور الحالى يتضمن أحكاماً مهمة تعتبر من قبيل الشعارات التى لم تطبق عملياً

●● مع التسليم بأن النصوص الدستورية يمكن أن تعبر عن آمال الشعب وطموحاته ، وليس فقط عن واقع حاله ، فإنه من المهم أن يتم التعبير عن ذلك ، إن حدث ، بصياغة لا تخلط بين الحقائق والأوهام ، وأن تحظى الحقوق المنصوص عليها في الدستور بالاحترام الكامل من الناحية الواقعية ، وإلا أسهمت النصوص الدستورية في خلق أوهام تعقّد العلاقة بين الحكام والمحكومين ، وتخلق فجوة واسعة بين الدستور والواقع . فالدستور ليس نصا أدبيًا « يملأ المسافة بين الحلم والواقع » . إنما هو مجموعة من النصوص التي تقف على قمة النظام القانوني للدولة . فإذا كانت هذه النصوص تتعلق بحقوق وحريات أساسية للمواطنين تعين النص في الدستور على الضمانات التى تكفل وضعها موضع التطبيق ، وإن كانت تأتيهم بأوهام لا يمكن تحقيقها تعين التخلص منها . أما إن كانت تتحدث عن تطلعات يستهدفها المجتمع في المستقبل ، فينبغي أن تأتي صياغتها كأهداف يسعى المجتمع والدولة إلى تحقيقها ، وليس كحقوق يستحيل توفيرها للجميع .

ومن قبيل النصوص التي تثير التساؤل حول مدى احترامها في التطبيق العملي ، وتبعًا لذلك ما إذا كانت حقًا أحكامًا دستورية أم شعارات للاستهلاك الجماهيري ، نص المادة ١٣ من الدستور على أن « العمل حق ... تكفله الدولة » ، ونص المادة ١٤ على أن « الوظائف العامة حق للمواطنين » ، ونص المادة ١٧ على أن « تكفل الدولة خدمات التأمين الاجتماعي والصحي ومعاشات العجز عن العمل والبطالة والشيخوخة للمواطنين جميعًا وفقًا للقانون » (إلا إذا كان المقصود بعبارة « وفقًا للقانون » تقييد

هذا الحق بما يفقده قيمته الدستورية كما سبق وذكرنا) ، ونص المادة ٢٠ على أن « التعليم في مؤسسات الدولة التعليمية مجاني في مراحله المختلفة » . هذا بالرغم من الأهمية القصوى لبعض هذه الأحكام لرفاهة المواطنين وضرورة صياغة الأحكام الأساسية منها بما يضمن تنفيذ ما جاء فيها ، كما سترد أمثلة على ذلك في الفصل التالي .

ومن ناحية أخرى ، فإن الدستور يتضمّن أحكامًا في غاية الأهمية لحماية الحريات العامة ، وتفيد تقارير عديدة مع ذلك أنه لم يتم احترامها دائمًا في التطبيق العملي ، ويثير ذلك تساؤلات مهمة حول غيبة الضمانات الفعلية التي تكفل هذه الحريات . من ذلك مثلاً ما جاء في المادة ٤٢ من الدستور بأن « كل مواطن يقبض عليه أو يحبس أو تقيد حريته بأي قيد تجب معاملته بما يحفظ عليه كرامة الإنسان ولا يجوز إيذاؤه بدنيًا أو معنويًا كما لا يجوز حجزه أو حبسه في غير الأماكن الخاضعة للقوانين الصادرة بتنظيم السجون » . ونص المادة ٤٤ بأن « للمساكن حرمة فلا يجوز دخولها ولا تفتيشها إلا بأمر قضائي مسبب وفقـًا لأحكام القانون » . ونص المادة ٤٥ بأن « لحياة المواطنين الخاصة حرمة يحميها القانون » ، و « للمراسلات البريدية والبرقية والمحادثات التليفونية وغيرها من وسائل الاتصال حرمة وسريتها مكفولة ولا تجوز مصادرتها أو الاطلاع عليها أو رقابتها إلا بأمر قضائي مسبب ولمدة محددة وفقـًا لأحكام القانون » . بل ونص المادة ٤٦ التي تكفل حرية العقيدة وحرية ممارسة الشعائر الدينية دون قيد أو شرط . ونص المادة ٥٧ التي تجعل « كل اعتداء على الحرية الشخصية أو حرمة الحياة الخاصة للمواطنين وغيرها من الحقوق والحريات العامة التي يكفلها الدستور جريمة لا تسقط الدعوى الجنائية ولا المدنية الناشئة عنها بالتقادم ، وتكفل الدولة تعويضًا عادلاً لمن وقع عليه الاعتداء » . ومن ذلك أيضًا نص المادة ١٦١ بأن « تشكل المجالس الشعبية المحلية تدريجيًا على مستوى الوحدات الإدارية عن طريق الانتخاب المباشر » ، حيث صدر القانون بشأن انتخاب أعضاء هذه المجالس متأخرًا في عام ١٩٧٩ ، ووجدته المحكمة الدستورية العليا مؤخرًا غير متفق مع الدستور .

رابعًا - الدستور الحالي يتوسع في الحالات التي تعطي لرئيس الدولة سلطات استثنائية تسمح بتعطيل العمل بالدستور أو بالقوانين العادية

●● تشمل معظم الدساتير نصوصًا استثنائية تسمح في ظروف خاصة جداً ومحددة بدقة بأن يوقف العمل مؤقتًا ببعض أحكامها ، مع تقييد هذه الظروف بحالات الضرورة التي لا يمكن تجنبها وتوفير أكبر قدر من الضمانات الموضوعية والإجرائية التي تحول دون اللجوء إلى هذه السلطة الاستثنائية إلا عند الضرورة القصوى . لكن الأمر كان وما يزال مختلفًا في الدساتير المصرية المتعاقبة بما فيها الدستور الحالي ، حتى أن مصر ، وهذه حقيقة لا يعرفها الكثيرون ، ظلت في « حالة طوارىء » شبه مستمرة منذ الحرب العالمية الثانية إلا لسنوات قليلة فيما بين فترات الطوارىء المتعددة ، كما كانت في «حالة حرب» في الفترة من ١٩٤٨ وحتى ١٩٧٩ ، حتى صار تعطيل الضمانات القانونية بالأحكام العسكرية وأحكام الطوارىء هو الأصل ، وصار العمل بالقوانين العادية للإجراءات الجنائية هو الاستثناء !

وقد أتى الدستور الحالي بأحكام تسمح في حالات استثنائية بسلطات غير عادية لرئيس الدولة تجاوز ما هو مسموح به في الدستور كقاعدة عامة . فمن ناحية تنص المادة ٧٤ على حق رئيس الجمهورية « **إذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري** » أن يتخذ « الإجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر ويوجه بيانًا إلى الشعب ، ويجري الاستفتاء على ما اتخذه من إجراءات خلال ستين يومًا من اتخاذها » . ويلاحظ هنا أن حق رئيس الجمهورية في اتخاذه هذه الإجراءات الاستثنائية غير محدد بموافقة مجلس الشعب حتى إن كان المجلس قائمًا في دور انعقاده ، وبهذا يترك تقدير الأخطار المذكورة في النص لرئيس الدولة وحده . كما يلاحظ أن الضمانة الوحيدة لعدم إساءة استخدام هذا الحق الخطير هو إجراء الاستفتاء عليه خلال ستين يومًا ، مع ما هو معروف من سهولة التأثير على نتائج الاستفتاءات العامة في الدول التي تنتشر فيها الأمية وتحتكر فيها الحكومة وسائل الإعلام المسموعة والمرئية .

ومن ناحية ثانية ، تخوّل المادة ١٠٨ من الدستور « لرئيس الجمهورية عند الضرورة وفي الأحوال الاستثنائية وبناء علي **تفويض من مجلس الشعب** بأغلبية ثلثي أعضائه أن يصدر قرارات لها قوة القانون » . وقد أتت هذه المادة ، على عكس المادة ٧٤ السابق ذكرها ، بعدد من الضمانات أهمها اشتراط أن يكون التفويض في التشريع بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس ، وإن كانت هذه الضمانة تفقد جزءاً كبيراً من أهميتها إذا كان للحزب الحاكم أغلبية تجاوز الثلثين في مجلس الشعب ، كما هو الحال في الوقت الحاضر . كما تشمل المادة ١٠٨ ضمانات أخرى منها أن يكون التفويض لمدة محدودة ، وأن تبين فيه موضوعات القرارات التي يمكن أن تصدر بها القوانين والأسس التي تقوم عليها ، وضرورة عرض هذه القرارات على مجلس الشعب في أول جلسة بعد انتهاء التفويض ، وزوال ما كان لها من قوة القانون إذا لم تعرض على المجلس كما هو مطلوب، أو إذا عرضت ولم يوافق عليها المجلس . غير أن تفويض رئيس الجمهورية بإصدار قرارات لها قوة القانون بالرغم من انعقاد مجلس الشعب وقدرته على الموافقة على مشروعات القوانين يعتبر أمراً خطيراً من حيث المبدأ ، لا نجد له مثيلاً في كثير من دساتير الدول الديموقراطية .

وإلى جانب الإجراءات الاستثنائية التي ترخّص بها المادة ٧٤ ، والتفويض في التشريع الذي تسمح به المادة ١٠٨ ، تفصّل المادتان ١٤٧ و ١٤٨ من الدستور حالات أخرى يصبح فيها لرئيس الجمهورية حق التشريع أو حق تعطيل أحكام القوانين المعمول بها :

إذ تنص المادة ١٤٧ على أنه « إذا حدث **في غيبة مجلس الشعب** ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير جاز لرئيس الجمهورية أن يصدر في شأنها قرارات تكون لها قوة القانون . ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها إذا كان المجلس قائماً وتعرض في أول اجتماع له في حالة الحل أو وقف جلساته » ، وتوضّح المادة بعد ذلك أنه إذا لم تعرض هذه القرارات علي مجلس الشعب أو عرضت ولم يوافق عليها ، زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون « إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب على آثارها بوجه آخر » .

أما المــادة ١٤٨ فتعطي رئيس الجمهورية الحــق في إعــلان **حــالة الطــوارىء** « على الوجه المبين في القانون » ، دون وضع أي شروط أو ضمانات دستورية لممارسة هذا الحق الخطير إلا النص على وجوب عرض هذا الإعلان على مجلس الشعب خلال الخمسة عشر يومًا التالية لصدوره إذا كان المجلس قائمًا ، وإذا كان المجلس منحلاً « يعرض الأمر على المجلس الجديد في أول اجتماع له » ، والنص على أن يكون إعلان حالة الطوارىء لمدة محدودة لا يجوز مدها إلا بموافقة مجلس الشعب . ومعروف أن قانون الطوارىء المعمول به يعطي للحاكم العسكري سلطات واسعة جداً تشمل عدم مراعاة الضمانات الواردة في القوانين الأخرى بشأن الحقوق المدنية المختلفة . كما أن الدستور نفسه ينص في المادة ٤٨ على جواز فرض الرقابة على الصحف والمطبوعات ووسائل الإعلام في حالة الطوارىء وذلك « في الأمور التي تتصل بالسلامة العامة أو أغراض الأمن القومي » .

وإذا كان صحيحًا أن رئيس الجمهورية لم يتعسف في استخدام هذه السلطات الاستثنائية بالرغم من استمرار حالة الطوارىء منذ تولي الرئيس مبارك الحكم ، كما أن الحاكم العسكري قد مارس سلطاته التي يسمح بها قانون الطوارىء بانتقاء محسوب ، فإن ذلك لا يعني في ذاته ضرورة أو فائدة استمرار هذا التوسع الكبير في السلطات الاستثنائية . فأحكام الدستور توضع بصرف النظر عن الشخص المسئول . وقد أثبتت التجربة أن الرؤساء يختلفون في درجة تسامحهم ، وفي احتمال لجوئهم إلى السلطات الاستثنائية . وسوف نوضح في الفصل التالى كيف عالجت الدساتير الأكثر اتباعًا للاتجاهات الديموقراطية مسألة السلطات الاستثنائية لرئيس الدولة ، كما أن الحجة التي تساق عادة لتبرير التوسع في هذه السلطات (وهي حماية أمن الدولة) تفقد أسبابها إذا سمحت القوانين العادية بإجراءات صارمة ضد من يهددون أمن الدولة ، مع كفاية المواطنين العاديين شر حالة الطوارىء العامة والإجراءات الاستثنائية التي تسري على الجميع ، والتي لم تحل في الواقع دون انتشار الجماعات الإرهابية في السنوات الأخيرة .

خامساً - الدستور الحالي يتضمّن تفاصيل ليس محلها الدستور ولا تجد مقابلاً لها في دساتير الدول الديموقراطية العريقة

●● عندما وضع الدستور الحالي في عام ١٩٧١ كان من الطبيعي أن يعكس الأوضاع السياسية والاجتماعية السائدة في مصر في ذلك الوقت ، والتي كانت كما هو معروف تتسم بقدر أكبر من الشمولية وقدر أقل كثيراً من الحريات العامة عما هو سائد الآن . كذلك فإن دستور ١٩٧١ وضع في وقت كان رئيس الجمهورية آنذاك (الرئيس الراحل أنور السادات) يحاول فيه القضاء على مراكز القوى التي ورثها ويبني قاعدة سياسية بديلة يرتكز عليها ، مما دعاه إلى تملق المشاعر الدينية ومساندة الجماعات التي ترفع الشعارات الدينية . وقد أدى ذلك إلى النص في دستور ١٩٧١ على أن مبادىء الشريعة الإسلامية مصدر للتشريع (وهو أمر لم يكن محل خلاف في ذاته) ثم تعديل هذا النص في عام ١٩٨٠ لتصبح تلك المبادىء « المصدر الرئيسي للتشريع » ، وهو موضوع سنعود إليه في الفصل التالي . كما أن نصوص الدستور وتعديلاتها تأثرت بآراء بعض الشخصيات التي كان لها دور كبير في وضعها وباهتماماتهم التي ليست الآن بالضرورة اهتمامات عامة لغالبية المواطنين . وقد وجدت هذه الظروف الخاصة كلها تعبيرات لها في الدستور ، لم يعد من الضروري أو من المفيد فيما نرى الإبقاء عليها بوضعها الحالي .

ومن الأحكام التي قد لا يكون محلها الدستور نص المادة ١٩ من الدستور المصري على أن «التربية الدينية مادة أساسية في مناهج التعليم العام» ، فالدساتير لا تتكلم عادة عن مناهج التعليم التي تحددها القوانين والقرارات الوزارية المعمول بها ، وإن كان قليل منها يشير أحياناً إلى أحكام أعم بشأن الدراسات الدينية أو التربية الدينية [٦] ،

(٦) يقارن نص المادة ١٩ من الدستور المصري بالنص الأوسع للمادة ٢ (فقرة ٤) من الدستور **الإيراني** الذي يجعل من أهداف الحكومة « تقوية روح البحث والتحليل والتجديد في كل مجالات العلوم والتقنية والثقافة وكذلك الدراسات الإسلامية عن طريق إنشاء مراكز البحوث وتشجيع الباحثين » . وكذلك النص العام للمادة ١٣ من النظام الأساسي للحكم **للمملكة العربية السعودية** على أن « يهدف التعليم إلى غرس العقيدة الإسلامية في نفوس النشء وإكسابهم المعارف والمهارات وتهيئتهم ليكونوا أعضاءً نافعين في بناء مجتمعهم ومحبين لوطنهم معتزين بتاريخه » . ونص المادة ٢٤ (فقرة ٤) من الدستور **التركي** على أن « تعليم الدين والأخلاق يتم تحت إشراف الدولة ورقابتها . ويكون تعليم الثقافة الدينية =

وربما كان يكفى ما نصت عليه المادة ١٢ من الدستور المصري على « مراعاة المجتمع للمستوي الرفيع للتربية الدينية والقيم الخلقية » ، والتزام الدولة بالتمكين من ذلك . كذلك من النصوص التي تبدو زائدة في الدستور نص المادة ٤٣ بأنه « لا يجوز إجراء أي تجربة طبية أو علمية على أي إنسان بغير رضائه الحر » ، فهذا نص يحتوي على قاعدة صحيحة ولكن قد لا يكون هناك مبرر قوي لوضعها في الدستور(٧) . كذلك شأن النص في المادة ١٤٥ على أن « يصدر رئيس الجمهورية لوائح الضبط » . أو حتى نص المادة ١٨٤ بشأن «الشرطة» التي تكوِّن وحدها فصلاً في الباب الخامس للدستور (والتي يبدو أنها أضيفت لمجرد إرضاء رجال الشرطة!). ومن ذلك أيضًا النص في المادة ٢٠٦ على أن «الصحافة سلطة شعبية مستقلة ، تمارس رسالتها على الوجه المبين في الدستور والقانون»، وهي المادة الأولى في الفصل الثاني من الباب السابع الذي استحدثه الرئيس الراحل أنور السادات في عام ١٩٨٠ ظنًا منه أنه بذلك يحوِّل المجاز المعروف في اللغة الإنجليزية من أن الصحافة هي «السلطة الرابعة» إلى حقيقة دستورية!

كذلك من نصوص الدستور المصري ما قد يأتي على حماية مبالغ فيها للموظفين العموميين (الذين اعتبرتهم الحكومة لفترة طويلة قاعدة صلبة للتأييد السياسي لها) ، كالنص في المادة ١٤ على أنه (لا يجوز فصلهم بغير الطريق التأديبي إلا في الأحوال التي يحددها القانون » . وبالرغم من أن قيمة هذا النص محدودة على أية حال (حيث يعطي للمشرع رخصة تحديد الأحوال التي يجوز فيها الفصل بغير الطريق التأديبي دون قيد) ، إلا أنه قد يتخذ حجة ضد محاولات الإصلاح الإداري التي من شأنها الاستغناء عن العاملين الفائضين عن الحاجة . وكان الأولى من ذلك النص على أن يضع القانون ضمانات وتعويضات كافية عند حدوث الفصل عن غير الطريق التأديبي ، علمًا بأن المادة ٦٨ من الدستور تحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء.

= والأخلاق إجباريًا في مقررات المدارس الابتدائية والثانوية . ويظل التعليم الديني غير ذلك طبقًا لرغبة الفرد ، وفي حالة القصّر بناء علي طلب ممثليهم القانونيين » . وقارن نص المادة ٢١٠ (فقرة ١) من دستور **البرازيل** على أن « تعليم الدين اختياري ويقدم خلال ساعات الدراسة العادية في المدارس الأساسية العامة » .

(٧) وإن كان بعض الدساتير الحديثة تتضمن نصوصًا مماثلة ، راجع مثلاً دستور **كرواتيا** (١٩٩٠، المادة ٢٣) ، ودستور **مالاوى** (١٩٩٤، المادة ١٩) .

سادسًا - الأحكام الواردة في الدستور الحالي بشأن نائب الرئيس قد تفيد بوجوب تعيين نائب للرئيس في حين أن هذا لم يحدث منذ عام ١٩٨١

●● في حين أن الدستور يجعل في المادة ١٣٩ من حق الرئيس ، وليس من واجبه لزومًا ، أن يعين نائبًا له أو أكثر ويحدد اختصاصاتهم ويعفيهم من مناصبهم ، نجد أحكامًا أخرى في الدستور تفترض أنه سيكون هناك دائمًا نائب للرئيس . حيث تنص المادة ٨٢ من الدستور على أنه « إذا قام مانع مؤقت يحول دون مباشرة رئيس الجمهورية لاختصاصاته أناب عنه نائب رئيس الجمهورية » . وتضيف المادة ٨٥ أنه في حالة اتهام الرئيس بالخيانة العظمى أو بارتكاب جريمة جنائية وصدور قرار من مجلس الشعب (بأغلبية ثلثي أعضائه) باتهامه ، « يتولى نائب رئيس الجمهورية الرئاسة مؤقتًا لحين الفصل في الاتهام » . وواضح أن حكم هاتين المادتين لن يسري إذا لم يكن هناك نائب للرئيس . والأولى أن يكون الدستور واضحًا فيما إذا كان وجود نائب للرئيس في جميع الأوقات أمرًا يشترطه الدستور ، كما هو الحال في دساتير معظم الدول التي تأخذ بالنظام الجمهوري ، فإذا لم يكن ذلك ملزمًا دستوريًا لا يجوز وضع أحكام تفترض وجوده، أو ينبغي علي الأقل تكملتها بأحكام فيما يتبع إذا لم يكن هناك نائب للرئيس.

سابعًا - النص الدستورى الخاص بالمدعى الاشتراكى يقتضى إعادة النظر

●● تنص المادة ١٧٩ من الدستور على أن « يكون المدعي العام الاشتراكي مسئولاً عن اتخاذ الإجراءات التي تكفل تأمين حقوق الشعب وسلامة المجتمع ونظامه السياسي والحفاظ على المكاسب الاشتراكية والتزام السلوك الاشتراكي . ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى ويكون خاضعًا لرقابة مجلس الشعب ، وذلك على الوجه المبين في القانون » . ويحتاج هذا النص في رأينا إلى مراجعة شاملة . **أولاً** : لأن لقب « المدعي العام الاشتراكي » واختصاصاته في « الحفاظ علي المكاسب الاشتراكية والتزام السلوك الاشتراكي » يفترض أن الدولة مازالت ، وسوف تظل ، تتبع النظام الاشتراكي ، وهو افتراض تكذِّبه الحقائق الواقعة . **وثانيًا** : لأن الوضع الحالي لهذا المنصب فيه افتئات على اختصاص السلطات القضائية العادية ، ويحرم المواطنين عمليًا من ضمانات مهمة مذكورة في الدستور والقوانين الأخرى . **وثالثًا** : لأن الأفضل في رأينا أن يحل محل

هذا المنصب إنشاء **ديوان للمظالم** يتولى تلقي شكاوي المواطنين وخاصة الشكاوى ضد افتئات السلطات العامة على حقوقهم ، والتحقيق فيها ثم إرسال تقارير بشأنها إلى الجهات الإدارية والقضائية المختصة إن ثبتت صحتها ، على ما هو معروف في نظام «الأمبودسمان» الذي استحدثته السويد منذ عام ١٨٠٩ وأخذته عنها دول كثيرة [٨] ، بينما كان معروفًا قبل ذلك بأشكال مختلفة في تاريخ الخلافة الإسلامية . أما أن يعطى جهاز المدعي الاشتراكي سلطة التحقيق والعقاب في آن واحد واللجوء إلى محاكم قد لا تتوافر لها الضمانات الكافية (محاكم القيم) ، مع تجاهل دور النيابة العامة في التحقيق ودور القضاء العادي في المحاكمة ، فهو أمر استحدثناه في وقت ربما كانت له ظروفه لكنه لم يعد يتفق مع تطلعات المجتمع المصري لحياة مستقرة وهادئة تحكمها القوانين العادية وتفصل المحاكم العادية في الخصومات التي تثيرها .

ثامنًا - الدستور الحالى يتضمن عددًا من المسائل المهمة الأخرى التى تحتاج إلى إعادة البحث والدراسة فى ظل تقدم مصر على الطريق الديموقراطى منذ تولى الرئيس مبارك رئاسة الجمهورية

●● فالحقيقة التي يعرفها الجميع هي أن الدستور الحالي ، والذي وضع في عام ١٩٧١ وعُدِّل في عام ١٩٨٠ ، كان يعكس أوضاعًا تخطتها مصر منذ ذلك الحين. وقد آن للمجتمع المصري أن يبحث فيما إذا كان من الملائم أن تبقى الأحكام القديمة التي يفترض بعضها أن الشعب قاصر يحتاج إلى قيام الدولة بدور القيِّم عليه ، وأن الناخبين غير قادرين على اختيار نوابهم إلا إذا تحددت فئاتهم المهنية سلفًا ، وأن القائمين بالحكم

(٨) ينص الدستور السويدي على أن الأمبودسمان يعينه البرلمان للإشراف نيابة عنه على تطبيق القوانين في الإدارة العامة أي للتأكد من أن الحريات والحقوق المدنية المكفولة دستوريًا للمواطنين لن تخل بها الإدارة العامة . وللأمبودسمان وظيفة مستقلة وسلطات واسعة في التحقيق وله حق الشهادة العامة أمام المحاكم والجهات العامة ، كما له إقامة الدعوى ضد الموظفين العامين الذين يرتكبون خطأ أثناء أداء واجبهم ، أو إبلاغ سلطاتهم لاتخاذ الإجراء المناسب . ويقدم الأمبودسمان تقاريره للبرلمان . أما الدول التي أخذت هذا النظام عن السويد فقد عدلت فيه بعضها بجعل تعيين الأمبودسمان من اختصاص رئيس الدولة أو رئيس الوزراء ، أو بتحديد اختصاصاته بشكل أضيق- قارن النص على الأمبودسمان البرلماني في دساتير **الأرجنتين** (المادة ٨٦) **وكولومبيا** (المادتان ٢٨١-٢٨٢) ، **وكرواتيا** (المادة ٩٣)، **ومالاوي** (المواد ١٢٣ - ١٢٧) ، **وبولندا** (المادة ٣٦) ، **وجنوب إفريقيا** (المواد ١١٠ - ١٢٠ من الدستور المؤقت الصادر في ١٩٩٣)(*) . وراجع أيضًا النص على إنشاء جهة تتولى مراقبة احترام حقوق الإنسان في دساتير بولندا وجنوب إفريقيا ومالاوي وبوسنيا وهرزجوفينا .

(*) تم تغيير الدستور المؤقت في جنوب إفريقيا بدستور دائم بعد صدور الطبعة الأولى من هذا الكتاب ، والإشارة في المتن هي إلى أحكام الدستور المؤقت التي لا تختلف في معظمها عن أحكام الدستور الجديد .

ومن يتبعهم من موظفي الدولة هم وحدهم العارفون بالصالح العام والمتنزهون عن الاستغلال والفساد . كما يشتمل الدستور على أحكام من المصلحة أن تخضع لبحث فني دقيق لتبيِّن ما إذا كانت هذه الأحكام هي الأكثر ملاءمة للظروف المعاصرة ولتطلعات المستقبل . ونورد هنا سرداً لبعض هذه الأحكام التي قد تحتاج إلى إعادة البحث ، دون أن نأخذ بالضرورة موقفًا معينًا منها (وإن كنا سنفعل ذلك بشأن بعض هذه الأحكام في الفصل التالي من هذا الكتاب ، بعد أن نوضّح كيف عولجت في الدساتير الحديثة) ، إيمانًا بأن هذه الأحكام القائمة لم تعد مناسبة للقيم المتطورة ولوعي المجتمع المصري وتطلعه لمزيد من المشاركة ومزيد من العدل .

(أ) طريقة اختيار رئيس الجمهورية :

تنص المادة ٧٦ من الدستور على أن مجلس الشعب يرشح رئيس الجمهورية بناء على اقتراح ثلث أعضائه على الأقل ، فإذا حصل المرشح على أغلبية ثلثي أعضاء المجلس (أو على الأغلبية المطلقة ، أي أكثر من نصف الأعضاء ، إذا تعذر حصول المرشح على أغلبية الثلثين في المرة الأولى للتصويت) يعرض المرشح على المواطنين لاستفتائهم فيه بـ « لا » أو « نعم » و « يعتبر المرشح رئيسًا للجمهورية بحصوله على الأغلبية المطلقة لعدد من أعطوا أصواتهم في الاستفتاء » . ومعنى ذلك عملاً أنه سوف يستحيل ترشيح أحد لهذا المنصب بعد عهد الرئيس مبارك إلا عن طريق الحزب الحاكم ، وبموافقة رئيس الجمهورية الذي يتم الترشيح في عهده . ويثير هذا النص وآثاره العملية سؤالاً بديهيًا : إذا كان الشعب هو الحكم في النهاية ، فلماذا يفرض الدستور عليه بالضرورة مرشحًا واحداً تختاره أغلبية أعضاء مجلس الشعب ؟ وإذا كان من الضروري ألا يفتح باب الترشيح لهذا المنصب الرئيسي على مصراعيه ، ألا يكون من الأفضل تقييده بصورة أخرى كأن يقتصر حق الترشيح على الأحزاب المشروعة والمسجلة ؟

(ب) مدة رئاسة الجمهورية :

تنص المادة ٧٧ من الدستور ، بعد تعديلها سنة ١٩٨٠ ، على أن مدة الرئاسة ست سنوات ميلادية « ويجوز إعادة انتخاب رئيس الجمهورية لمدد أخرى » . (وكان النص قبل تعديله يحظر تولي الرئاسة أكثر من مرتين متتابعتين) . ومن الممكن القول أن من حق الشعب أن يختار من يريده رئيسًا دون قيد أو شرط ، إلا أن التجربة

المصرية قد أثبتت أن من يتولى الرئاسة يبقى فيها مدى الحياة (فيما عدا حالة الرئيس الأول اللواء محمد نجيب ، الذي أُرغم على الاستقالة من جانب مجلس قيادة الثورة الذي كان قد اختاره رئيسًا) ، بل إنه ما أن يتولى الحكم رئيس للجمهورية حتى تسعى وسائل الإعلام إلى تعظيمه بصورة مبالغ فيها ، ويستقر مع مضي الوقت في ذهن الناس عامةً أنه لا بديل له وأن الأوضاع سوف تنهار لو أنه عزف عن تجديد ولايته ، بل وقد يستقر هذا الفهم في ذهن الرئيس نفسه إن لم يكن على قدر هائل من التواضع والمعرفة بضعف النفوس البشرية . ويثير ذلك السؤال حول ما إذا كان من الأفضل تحديد ولاية الرئيس الواحد في المستقبل بفترة واحدة أو فترتين متتابعتين ، خاصةً وأن هذه مدة طويلة نسبيًا تعطي الرئيس فرصة كافية للتأثير[٩] . وإذا كان ثمة حرج في إثارة هذا السؤال في الوقت الحاضر ، فهل ثمة من حرج إذا اقتصر السؤال على من يتولون منصب الرئاسة بعد الرئيس مبارك ؟

(جـ) عدد أعضاء مجلس الشعب وتشكيله :

تنص المادة ٨٧ من الدستور على أن عدد أعضاء مجلس الشعب المنتخبين لا يقل عن ثلاثمائة وخمسين عضواً نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين . وقد وصل عدد الأعضاء المنتخبين الآن إلى ٤٤٤ عضواً . يضاف إليهم عشرة أعضاء يعينهم رئيس الجمهورية طبقًا للرخصة التي تعطيها له المادة المذكورة . ومن المفيد أن يُدرس ما إذا كان هذا العدد الكبير من شأنه تمكين المجلس من إجراء المناقشات الموضوعية المتعمقة التي يفترض ضرورتها في مجلس من اختصاصه وضع تشريعات الدولة وإقرار خططها العامة . كما أن من المفيد أن يُدرس ما إذا كان الأفضل أن يترك للشعب سلطة اختيار ممثليه دون تحديدهم مسبقًا بصفات بعينها من « **فئات** » أو « **عمال وفلاحين** » ، خاصة وقد أثبتت التجربة العملية أن أقدر النواب على الدفاع عن مصالح العمال

(٩) أثار المؤلف هذه المسألة على صفحات « الأهرام » في عام ١٩٧١ عندما كان أستاذاً مساعداً بكلية الحقوق في جامعة عين شمس ، وذلك عند مناقشة مشروع الدستور في مقال له بعنوان « **ضمانات الحرية في الدستور الدائم** » ، حيث كان من رأيه أن اقتصار مدة الرئاسة على فترة واحدة هو ضمانة ضد الحكم الشمولي الذي يحظى فيه فرد واحد بسلطات واسعة جداً . وقد رد على المؤلف في ذلك الوقت أستاذ للقانون الدستوري بجامعة الإسكندرية ، على صفحات الأهرام أيضًا ، بقوله: إن رأى المؤلف لم يكن صالحًا ؛ لأنه كان يتكلم عن منصب « الرئيس » في حين أن مصر لديها (في ذلك الوقت) « زعيم » لن يتكرر . وقد عين الأستاذ المذكور في منصب كبير بعد ذلك .

والفلاحين لم يكونوا بالضرورة عمالاً أو فلاحين ، كما أتى الواقع العملي بتوسع كبير في تعريف العامل والفلاح بحيث أصبح رؤساء شركات القطاع العام يرشحون أحيانًا تحت وصف « عمال » ، وبعض أصحاب الأراضي الزراعية الذين لا يزرعون الأرض بأنفسهم يرشحون تحت وصف « فلاحين » . لقد قال المدافعون عن اشتراط نسبة الخمسين في المائة عند وضعها أنها الضمان الوحيد أو الأساسي لحماية مصالح العمال والفلاحين ، وقال المنتقدون لهذا الشرط أن الغرض الحقيقي منه هو ضمان التأييد المستمر للنظام القائم . وأيًا كان الأمر فإن المسألة على قدر كبير من الأهمية وتحتاج إلى بحث متعمق ، بعيداً عن الشعارات الرخيصة ، حتى نتبين ما إذا كانت المصلحة العامة، بما فيها مصلحة العمال والفلاحين ، تتطلب الإبقاء على هذا الشرط في المستقبل . ويزيد من أهمية هذا البحث ما يراه المتتبعون لجلسات مجلس الشعب من اقتصار دور عدد كبير من أعضائه على التصفيق ، وتكالب الكثيرين منهم على رئيس الوزراء والوزراء بغية الحصول على توقيعاتهم على « عرض حالات » تحتوي على مطالب خاصة أو عامة ، كان الأجدر بها أن تقدم بالطرق العادية وتبحث بالتفصيل قبل البت فيها ، على عكس ما يحدث أمام عدسات التليفزيون ويشاهده الجمهور ويثير السخرية في الداخل والخارج .

(د) جواز الجمع بين عضوية مجلس الشعب والوظائف في الحكومة والقطاع العام :

تقضي المادة ٨٩ من الدستور بجواز أن يرشح العاملون في الحكومة والقطاع العام أنفسهم لعضوية مجلس الشعب ، كما تقضي بتفرغ عضو مجلس الشعب لعضوية المجلس (مع احتفاظه بوظيفته أو عمله) « فيما عدا الحالات التي يحددها القانون ». لكن التجربة قد أثبتت أن هذا التفرغ لا يحدث في معظم الحالات ، بل استساغ الحزب الحاكم ترشيح بعض أصحاب المناصب الكبيرة ورؤساء الشركات التي يعمل فيها أعداد ضخمة (والذين كثيراً ما يحصلون على أصوات العاملين في شركاتهم) ، وبقي هؤلاء بعد انتخابهم في مناصبهم . وهذا وضع لا يخلو من الغرابة ولا يجد مقابلاً له في معظم دساتير الدول الأخرى (إلا من حيث جواز الجمع بين منصب الوزير وعضوية

البرلمان في الدول التي تأخذ بالنظام « البرلماني » حيث يُختار فيها الوزراء عادة من بين أعضاء البرلمان) . وعلى ذلك فإن هذا الوضع يحتاج أيضًا إلى الدراسة وإعادة النظر في دستور مصر ، خاصة وأنه يأخذ بالنظام « الرئاسي » .

(هـ) دور مجلس الشعب في إقرار الموازنة العامة :

تقضي المادة ١٥٦ من الدستور بأن يعد مجلس الوزراء مشروع الموازنة العامة، وهذا وضع طبيعي وضروري . وتقضي المادة ١١٥ بأنه لا تعتبر الموازنة العامة نافذة إلا بموافقة مجلس الشعب عليها . وهذا أيضًا وضع طبيعي وضروري . غير أن المادة الأخيرة تنص على أنه « لا يجوز لمجلس الشعب أن يعدل مشروع الموازنة إلا بموافقة الحكومة ». ويثور السؤال حول ما إذا كان هذا القيد الخطير على سلطة مجلس الشعب له ما يبرره (حيث يقتصر معه دور المجلس على الموافقة على مشروع الموازنة كما هو أو رفضه) أو إذا كان الأفضل إعطاء المجلس سلطة التعديل بضمانات معينة ، مثل اشتراط أغلبية خاصة على ذلك (مثل ثلثي أو حتى ثلاثة أرباع أعضاء المجلس) واشتراط الاستماع إلى رأي رئيس مجلس الوزراء قبل إجراء أي تعديل . هذا مع العلم بأن قانون الموازنة العامة ، شأنه شأن أي قانون آخر ، لا يصدر ، طبقًا للمادة ١١٢ من الدستور ، إلا من رئيس الجمهورية ، ويجوز للرئيس ، طبقًا للمادة ١١٣ ، الاعتراض عليه ورده إلى المجلس ، وإذا رد خلال ثلاثين يومًا من تاريخ إبلاغ المجلس إياه لا يصدر إلا إذا أقره المجلس ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه . وربما ارتبطت الإجابة على هذا السؤال بنوعية مجلس الشعب وتشكيله بل وعدد أعضائه كما أشرنا من قبل .

(و) شرط موافقة مجلس الشعب على أي قرض تقترضه الحكومة :

تنص المادة ١٢١ من الدستور على أنه « لا يجوز للسلطة التنفيذية عقد قروض أو الارتباط بمشروع يترتب عليه إنفاق مبالغ من خزانة الدولة في فترة مقبلة إلا بموافقة مجلس الشعب » . وبالرغم من توافر مبررات وجيهة لهذا النص ، فإنه لم يحدث عملاً أن رفض المجلس الموافقة على قروض عقدتها الحكومة إلا في حالات نادرة ولأسباب تبدو واهية (مثل الاعتراض المؤقت على قرض كويتي طويل الأجل بفائدة ٢,٥٪ سنويًا ، استناداً ، كما جاء في الصحف ، إلى أنه يحمل هذه الفائدة الميسرة ، بالرغم

من موافقة المجلس مراراً على قروض أخرى بفوائد أعلى) . وحتى في هذه الأحوال ، ما لبث المجلس أن عاد ووافق على هذه القروض . وبذلك لم يترتب على هذا الشرط عمليًا سوى تأخير إبرام القروض التي تنص عادة على سريان « رسم التزام » على الدولة من تاريخ التوقيع عليها (قد يصل سنويًا إلى واحد في المائة من مبلغ القرض أو أكثر). وتبعًا لذلك تتحمل الدولة مبالغ طائلة قبل أن تتم الموافقة على القرض الذي قد يستغرق شهوراً أو سنوات . ويثير ذلك الوضع السؤال حول ما إذا كان الأجدى الإبقاء على هذا الشرط أم الأخذ بنظام آخر مثل ذلك الذي تنص عليه دساتير معظم الدول الناطقة بالإنجليزية من أن يحدد المجلس النيابي عند إقرار الموازنة العامة الحد الأقصى للمبالغ التي يجوز للحكومة اقتراضها كل سنة وأية شروط أخرى يضعها المجلس للاقتراض في هذه الحدود ، دون اشتراط الموافقة على كل قرض على حدة . ويلاحظ أن النص بوضعه الحالي والذي يقتصر على القروض التي تعقدها « السلطة التنفيذية » لم يسر على القروض الكبيرة التي عقدتها شركات القطاع العام ، كما أنه لا يسرى على عمليات البنك المركزي .

(ز) الأحكام الخاصة بمسئولية رئيس مجلس الوزراء أمام مجلس الشعب :

تضع المادة ١٢٧ من الدستور أحكامًا مفصلة حول مساءلة رئيس مجلس الوزراء من جانب مجلس الشعب ، وتقضي هذه المادة بأن « لمجلس الشعب أن يقرر بناء على طلب عُشر أعضائه مسئولية رئيس مجلس الوزراء ويصدر القرار بأغلبية أعضاء المجلس » . إلا أن هذا القرار لا يجوز أن يصدر طبقًا للمادة نفسها إلا بعد استجواب موجه إلى الحكومة وبعد ثلاثة أيام على الأقل من تقديم الطلب ، وهذان شرطان معقولان . لكن المادة تقضي بعد ذلك بأنه « في حالة تقرير المسئولية يعد المجلس تقريراً يرفعه إلى رئيس الجمهورية متضمنًا عناصر الموضوع وما انتهى إليه من رأي في هذا الشأن وأسبابه » . وبدلاً من أن تقضي المادة باستقالة الوزارة لزومًا في هذه الحالة ، تنص على أن « لرئيس الجمهورية أن يرد التقرير إلى المجلس خلال عشرة أيام ، فإذا عاد المجلس إلى إقراره من جديد ، جاز لرئيس الجمهورية أن يعرض موضوع النزاع بين المجلس والحكومة على الاستفتاء الشعبي » الذي يجب أن يجري خلال ثلاثين يومًا من تاريخ الإقرار الأخير للمجلس . « فإذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة للحكومة اعتبر المجلس

منحلاً وإلا قبل رئيس الجمهورية استقالة الوزراء » . وربما يكون هذا الحكم مبرراً في ظل الوضع الحالي لمجلس الشعب بحكم عدده الضخم وتشكيله ، غير أنه قد لا يكون كذلك بعد إعادة النظر في هذه الجوانب . وعلى أية حال فإن المادة ١٢٨ تقضي بأن « يقدم رئيس مجلس الوزراء استقالته إلى رئيس الجمهورية إذا تقررت مسئوليته أمام مجلس الشعب » ، وبذلك يؤدي التفسير السليم لحكم المادتين ١٢٧ و ١٢٨ مجتمعتين إلى أنه في حالة إقرار مجلس الشعب لمسئولية رئيس مجلس الوزراء يقدم الأخير استقالته ، ويكون من حق رئيس الجمهورية إما قبول هذه الاستقالة أو رد الأمر إلى المجلس واللجوء إلى الاستفتاء إذا أصر المجلس على موقفه. وفي الحالة الأخيرة تكون النتيجة الحتمية هي اعتبار المجلس منحلاً إذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة للرئيس ، أو قبول رئيس الجمهورية لاستقالة الوزارة إذا جاءت النتيجة مؤيدة للمجلس . وليس من الواضح إن كانت هناك حاجة إلى هذا التعقيد إذ يبدو من الأفضل اشتراط أغلبية خاصة لموافقة مجلس الشعب على مسئولية رئيس الوزراء واستقالة الوزارة حتمًا في هذه الحالة .

(ح) دور مجلس الشورى :

استحدث الباب السابع من الدستور ، الذي أضيف بموجب تعديل عام ١٩٨٠ ، « مجلس الشورى » ، ليس كمجلس تشريعي ثان على ما هو معروف في عدد كبير من الدساتير الأخرى ، وإنما كمجلس يختص « بدراسة واقتراح » عدد من المسائل و « يؤخذ برأيه » في عدد من المسائل الأخرى . أما المسائل التي يختص مجلس الشوري بدراستها واقتراحها فتشمل كل « ما يراه كفيلاً بالحفاظ على مبادىء ثورتي ٢٣ يوليه سنة ١٩٥٢ و ١٥ مايو سنة ١٩٧١ » (وهي مبادىء غير منصوص عليها في الدستور ، بل غير معروفة على وجه التحديد بالنسبة لحركة ١٥ مايو التي قام بها الرئيس السادات للتخلص من خصومه السياسيين والتي لا نعرف كيف ينطبق عليها وصف « الثورة » الذي جاء في الدستور) ، و (٢) « دعم الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعي » ، و (٣) « حماية تحالف قوى الشعب العاملة والمكاسب الاشتراكية والمقومات الأساسية للمجتمع وقيمه العليا والحقوق والحريات والواجبات العامة ، وتعميق النظام الاشتراكي الديموقراطي وتوسيع مجالاته » (المادة ١٩٤) . وأما المسائل التي يؤخذ رأى مجلس الشوري فيها فقد عددتها المادة ١٩٥ كما يلي

(وإن كان رأى المجلس لم يؤخذ في كل هذه المسائل دائماً في التطبيق العملي) : (١) الاقتراحات الخاصة بتعديل الدستور ، و (٢) مشروعات القوانين المكملة للدستور (وهذه هي الإشارة الوحيدة في الدستور لإمكانية إصدار قوانين « مكملة للدستور » ، وهو تعبير مبهم لا ينبغي أن يعطي هذه القوانين قيمة خاصة لا تتمتع بها التشريعات الأخرى خاصةً وأن المقصود منها قد يكون القوانين التي عرفت فيما بعد باسم « القوانين سيئة السمعة ») ، و (٣) مشروع الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ، و (٤) معاهدات الصلح والتحالف وجميع المعاهدات التي يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة أو التي تتعلق بحقوق السيادة [١٠] ، و (٥) مشروعات القوانين التي يحيلها رئيس الجمهورية إلى مجلس الشورى ، و (٦) « ما يحيله رئيس الجمهورية إلى المجلس من موضوعات تتصل بالسياسة العامة للدولة أو بسياستها في الشئون العربية أو الخارجية » . وبعكس مجلس الشعب الذي لا يسمح الدستور إلا بتعيين عشرة أعضاء فيه فقط ، تنص المادة ١٩٦ من الدستور على أن يعين رئيس الجمهورية ثلث أعضاء مجلس الشورى ، أما الثلثان الآخران فيتم انتخابهما على أن يكون نصفهم من العمال والفلاحين .

وقد ترتب على تعيين جزء أكبر من أعضاء مجلس الشورى ، وعلى الحجم الأصغر لعدد أعضائه (الذي نص الدستور على ألا يقل عن ١٣٢ عضواً ، ووصل الآن عدد أعضائه إلى ٢٥٨) . أن اتسمت مناقشاته بقدر أكبر من الجدية والعمق . ومع ذلك فهي مناقشات لا تؤدي على أحسن الفروض إلا إلى اقتراحات وتوصيات قد يعمل أو لا يعمل بها ، في حين قام مجلس الشعب في بعض الأحوال بالموافقة (في عام ١٩٩٥) على قوانين مهمة في ساعات معدودات ودون أن تسبقها مناقشات جدية على الإطلاق . ويثير هذا الوضع سؤالاً مهماً حول ما إذا كان الأفضل أن يبقى مجلس الشورى على وضعه الاستشاري الحالي ، أم أن يصبح مجلساً تشريعياً ثانياً ، له سلطات مماثلة لسلطات مجلس الشعب أو أقل من ذلك ، حتى يضمن البحث المتأني

(١٠) يلاحظ أن المادة ١٥١ من الدستور تشترط موافقة مجلس **الشعب** على هذه المعاهدات وكذلك على معاهدات « التجارة والملاحة » التي لم تذكر في النص الخاص بمجلس الشورى . ولا ندري إن كانت المعاهدات الأخيرة (التجارة والملاحة) قد استبعدت عمداً من نص المادة ١٩٥ أم أنها ، وهو الأرجح ، سقطت سهواً في النص الرسمي المنشور لتعديل دستور جمهورية مصر العربية !

للسياسات الجديدة ولمشروعات القوانين وحتى يحد من الإسراف في إصدار قوانين جديدة، بعد أن علمتنا التجربة أن إصدار القوانين قبل أن يسبقها التحليل والبحث يؤدي إلى شيوع الأخطاء وضرورة التعديل ، كما أن الإسراف في التشريع وتعديلاته المتعاقبة يؤديان إلى تفشي الجهل بمحتوى القانون ، الذي يؤدى بدوره إلى الشك والمعاداة واللامبالاة إزاء القانون مما يضيّع الاحترام الواجب له ويقضي على الاستقرار الذي يفترض أن يؤدي إليه[11] .

تاسعًا - الدستور الحالى، رغم إسهابه، لا يتضمّن أحكامًا مهمة تنص عليها الدساتير الحديثة

●● بينما تصل مواد الدستور المصري إلى ٢١١ مادة ، تعالج بعضها تفاصيل قد لا يكون مكانها الدستور كما رأينا ، لا نجد في هذا الدستور أية معالجة لعدد من المسائل الأساسية التي تهتم بها الدساتير الحديثة مما يستدعي البحث أيضًا فيما إذا كان من الملائم إضافة مثل هذه الأحكام تقديراً لأهميتها . ومن أمثلة ذلك ما يلي :

★ **ليس في الدستور مادة واحدة بشأن حماية البيئة**، في حين أن عدداً متزايداً من الدساتير الحديثة لا يكتفي فقط بالنص على أحكام تتعلق بهذا الأمر ، بل يقرر للمواطنين حقًا دستوريًا في الاستمتاع ببيئة نظيفة وخالية من التلوث[12].

---

(١١) قدّر نقيب المحامين في مصر عدد القوانين المعمول بها بما يصل إلى ٦٢ ألف قانون (الأهرام ٣ يناير ١٩٩٦ ، ص٣) ، وهو وضع يصبح فيه افتراض العلم بالقانون من جانب المخاطبين بأحكامه ، وهو مبدأ أساسي ، افتراضًا مستحيلاً ، بل إنه قد يستحيل مع هذا العدد على الحكومة نفسها وعلى موظفيها المسئولين عن تطبيق القانون العلم بأحكامه .

(١٢) لاحظ باحث للدساتير المختلفة في عام ١٩٨٩ أن حماية البيئة مقررة في ٣٧ دستور على الأقل (في ذلك الوقت) منها دساتير البرازيل والصين والفلبين وتايلاند من الدول النامية ، وإن لم تتكلم هذه الدساتير في كل الأحوال عن حق دستوري في بيئة صحية . راجع : L.K. Codwell, A constitutional Law for the Environment, 20 years with NEPA Indicate the Need, 31 Environment 6 (1989).

أما الدساتير التي صدرت منذ ذلك الحين فتعالج جميعها تقريبًا موضوع البيئة بشيء من التفصيل ، حيث يرد النص على واجب الدولة في حماية البيئة وحق المواطنين في بيئة صحية في دساتير **الأرجنتين وبيلاروس وبلجيكا والبرازيل وتشيلي وكولومبيا ، وكرواتيا ، وجمهورية التشيك ، والهند ، وإيران ، وكزاخستان ، ومالاوي ، وبيرو وبولندا ، وروسيا ، وجنوب إفريقيا ، والسويد ، وتركيا ، ويوغوسلافيا** . كما ينص النظام الأساسي **للسعودية** على أن « تعمل الدولة على المحافظة على البيئة وحمايتها وتطويرها ومنع التلوث عنها » (المادة ٣٢) . كما تنص دساتير **الأرجنتين وكرواتيا والتشيك والهند وإيران ويوغوسلافيا** على واجب المواطنين في حماية البيئة . وينص دستور **كزاخستان وروسيا** على حق المواطن في التعويض عن التلوث . ولا نجد بين الدساتير التي صدرت في السنوات العشر الأخيرة ما لا يتعرض لموضوع البيئة إلا دستور **الجزائر** ودستور **المغرب** .

وذلك تقديراً من هذه الدساتيرأن حماية البيئة ضمانة أساسية للتنمية المستمرة والمتواصلة ، واحتراماً لحقوق الأجيال المستقبلة . بل من هذه الدساتير ما ينص صراحة على تقييد حق الملكية باعتبارات حماية البيئة : مثل دستور **كرواتيا** لسنة ١٩٩٠ (المادة ٦٠)، **وبيلاروس** (روسيا البيضاء) لسنة ١٩٩٤ (المادة ٤٩) ، **وكولومبيا** لسنة ١٩٩١ (المادة ٥٨، التي تتكلم عن «الوظيفة البيئية للملكية») بل فيها ما ينص على تحريم الأنشطة الاقتصادية وغيرها التي تجلب التلوث أو أضراراً بيئية لايمكن إصلاحها (دستور **إيران** لسنة ١٩٨٩، المادة ٥٠) . ويذهب بعض هذه الدساتير إلى تقييد ممارسة الحريات لحماية البيئة (دستور **تشيلي** لسنة ١٩٩١، المادة ١٩٠) وإلى مسئولية الدولة عن إخفاء المعلومات حول التلوث الذي يهدد المياه (دستور **كزاخستان** لسنة ١٩٩٥ ، المادة ٣١ (٢)) .

★ **ليس في الدستور نصوص تتعلق بحقوق المصريين المقيمين في الخارج** وخاصة فيما يتعلق بمشاركتهم في الحياة السياسية في مصر ، رغم أن هؤلاء يمثلون قطاعًا مهمًا من قطاعات الشعب المصري وتتوافر بينهم طاقات وكفاءات هائلة ، كما أن تحويلاتهم تمثل المصدر الأول لدخل الدولة من العملات الأجنبية . وعلى خلاف ذلك نجد أن دساتير دول متعددة تنص على حق المواطنين في الخارج في التمتع بالحماية الدبلوماسية لدولتهم . ويلاحظ أن حق الحماية الدبلوماسية مقرر في القانون الدولي لكل دولة بشأن حماية حقوق رعاياها في مواجهة الدول الأخرى ، لكن هذه الدساتير تقرره - كحق دستوري - للمواطنين إزاء دولتهم ، كما هو الحال في دساتير **بولندا** (١٩٩٥) **وروسيا** (١٩٩٣) **وكزاخستان** (١٩٩٣) **ويوغوسلافيا** (١٩٩٢) ، كما ينص الدستور **التركي** (المادة ٦٢) على التزام الدولة بوضع تدابير خاصة لتمكين االمواطنين بالخارج من ممارسة حق التصويت ، وينص دستور **بيرو** (١٩٩٣) على حق المواطنين بالخارج في الحصول على جوازات السفر وتجديدها .

★ **ليس في الدستور نصوص تتعلق بحماية الآثار** التي خلّفتها الحضارات المصرية عبر التاريخ **وبحماية التراث الثقافي لمصر** الذي يميزها عن معظم دول العالم الأخرى . هذا بالرغم مما تتعرض له هذه الآثار العظيمة ، والتي تعتبر تراثًا للإنسانية كلها ، من اعتداءات مستمرة .

ويلاحظ أن الدساتير الحديثة لبعض الدول التي ليست لديها آثار تضاهي الآثار المصرية تشمل نصوصًا حول هذه الأمور . من ذلك مثلاً أن دستور **الاتحاد الروسي** لسنة ١٩٩٣ بعد نصه على أن « لكل شخص حق المشاركة في الحياة الثقافية وفي الاستفادة من خدمات المؤسسات الثقافية ومن الحصول على القيم الثقافية» (المادة ٤٤، فقرة ٢) ، ينص على أنه « يتعين على كل شخص أن يعنى بالمحافظة على التراث التاريخي والثقافي والمحافظة على معالم التاريخ والحضارة » (المادة ٤٤ ، فقرة ٣) .

ونعتقد أن حماية الآثار المصرية المتعددة بما فيها الآثار المصرية القديمة والآثار اليونانية والرومانية والقبطية والإسلامية في حاجة إلى نص دستوري مفصّل يكفل لها أكبر قدر من الحماية ويجعل من واجب الدولة والمواطنين المحافظة عليها للأجيال القادمة.

★ **لا يعالج الدستور بصورة كافية دور المجتمع المدني** بما في ذلك المساحة الواسعة بين الفرد والدولة التي تشغلها الجمعيات الأهلية وغيرها من المنظمات غير الحكومية التي تعتبر أنشطتها دليل الحيوية في المجتمع وركيزة مهمة للمشاركة الشعبية في حكم المجتمع لنفسه . وقد تعاظم دور المنظمات غير الحكومية في الدول الديموقراطية حتى أصبحت بحق هي السلطة الرابعة وأصبح لها دور في صنع القرارات خاصةً عن طريق التأثير علي عمل السلطتين التشريعية والتنفيذية . كما انتشرت في كثير من الدول ما يسمى بالمنظمات غير الحكومية الدولية أي التي لا يقتصر نشاطها واهتماماتها على دولة معينة وإنما يمتد عبر الحدود إلى عدة دول ، وإن كانت هذه تسجل كجمعيات أهلية في دولة أو دول معينة أي كأشخاص معنوية خاضعة للقانون الوطني للدول التي تسجل أو تعمل فيها (مثل منظمة العفو الدولية ومنظمة الشفافية الدولية وعدد كبير من المنظمات المعنية بشئون البيئة) . وتوجد في مصر حاليًا أكثر من ١٤٠٠٠ جمعية أهلية ذات أدوار مختلفة اتسعت مجالات نشاطها في السنوات الأخيرة مع التطور الديموقراطي ، ويقتصر الدستور بشأنها على نص المادة ٥٥ بأن « للمواطنين حق تكوين الجمعيات على الوجه المبين في القانون ، ويحظر إنشاء جمعيات يكون نشاطها معاديًا لنظام المجتمع أو سريًا أو ذات طابع عسكري » . كما أن المادة ٥٦ التي تتكلم عن النقابات والاتحادات لم ترد بها نصوص صريحة بشأن ما إذا كان

مسموحًا لها أن تمارس أنشطة سياسية وهي مسألة مهمة بالنسبة لمصر . ويقارن ذلك مثلاً بالمادة ١٩ من دستور **تشيلي** لسنة ١٩٨٠ (المعدل في ١٩٨٩و١٩٩١) التي تنص على أن « الجمعيات العامة » (التي تشمل النقابات) « يحظر عليها التدخل في إدارة الدولة » . ونص المادة ١٣٥ من دستور **تركيا** لسنة ١٩٨٧ (المعدل في ١٩٩٥) التي تقصر نشاط النقابات المهنية على «تسهيل الأنشطة المهنية لأعضائها» وتحظر عليها ممارسة أنشطة خارج الإطار الوارد في وثيقة تأسيسها (وكان هناك نص مماثل في الدستور التركي (المادة ٥٢) بشأن اتحادات العمال لكنه ألغي في يوليه ١٩٩٥) . وعلى عكس ذلك ، يضمن دستور **كولومبيا** (المادة ١٠٧) للمنظمات الاجتماعية «الحق في التظاهر والمشاركة في الأحداث السياسية» .

★ **لا يتكلم الدستور عن مسئولية البنك المركزي عن السياسة النقدية ولا يكفل استقلاله في تحديد هذه السياسة** ، بينما تتجه عدد من الدساتير الحديثة إلى التأكيد على هذه المسألة بعد أن أثبتت التجربة أن تمتع البنك المركزي بسلطة كافية تحول دون التدخل السياسي في عمله يضمن إلى حد كبير نجاحه في توفير استقرار العملة وسلامة السياسة النقدية بصفة عامة[١٣] . ومن أمثلة ذلك نص المادة ١٢ (فصل ٩) من دستور **السويد** (وفق آخر تعديلاته في سنة ١٩٨٩) على أن « بنك السويد يقرر سياسة العملة والائتمان ويسعى إلى تحقيق نظام سليم للمدفوعات » . ونص المادة ١٩٦ من دستور **جنوب إفريقيا** المؤقت على أن « البنك المركزي يحمي قيمة العملة لصالح النمو الاقتصادي المتوازن والمتواصل » وهو نص له ما يقابله في دستور **كولومبيا** لسنة ١٩٩١ (المادة ٣٧٢) ، ودستور جمهورية **التشيك** لسنة ١٩٩٢ (المادة ٩٨) ، ودستور **بيرو** لسنة ١٩٩٣ (المادة ٨٤ (٢)) . ودستور **روسيا** لسنة ١٩٩٣ (المادة ٧٥ (٢)) ، ودستور **يوغوسلافيا** لسنة ١٩٩٢ (المادة ١١٤) ، ودستور **مالاوى** لسنة ١٩٩٥ (المادة ١٨٥) .

(١٣) راجع في أهمية حماية البنك المركزي من التدخل السياسي وتمكينه من تحديد سعر الصرف وسعر الفائدة على أسس اقتصادية سليمة الدراسة التالية التي تبين التجارب العملية لعدد من الدول من بينها مصر في هذا الشأن :
Alex Cukierman and Steven B. Weeb, Political Influence on the Central Bank: International Evidence, 9 The World Bank Economic Review 397-423 (1995).

★ **يحتاج الدستور إلى تأصيل حقوق الوالدين وحقوق الأطفال** ، فلا يكفي ما جاء في نص المادة ١٠ من الدستور على أن « تكفل الدولة حماية الأمومة والطفولة وترعى النشء والشباب وتوفر لهم الظروف المناسبة لتنمية ملكاتهم » ، إنما يحسن تضمينه مبادىء عامة بشأن واجب الوالدين في العناية بأبنائهم وبتعليمهم ، وتجريم أي إعتداء عليهم ، وواجب الأبناء في مساعدة الأبوين في حالة عجزهم ، وواجب الدولة في توفير الخدمات اللازمة للأطفال والمعوقين وكبار السن . وقد نصت كثير من الدساتير الحديثة خاصة دساتير دول أوربا الشرقية غلى هذه الأحكام بشيء من التفصيل على ما سيجيء شرحه في الفصل التالي ، ومن الأولى أن تأتي مثل هذه الأحكام في دستور مصر ، باعتبار ما لحقوق الوالدين من تأكيد في الثقافة المصرية بصفة عامة وفي تعاليم الإسلام بصفة خاصة ، وبالنظر للاهتمام المتزايد بحقوق الأطفال في مصر والعالم في السنوات الأخيرة .وإذا كان هناك الآن مشروع قانون شامل للطفولة فسوف يكون من المفيد أن يصبح لهذا القانون ولغيره من قوانين المستقبل في هذا الشأن أساس رصين في الدستور(*) .



●●خاتمة :

لعل التحليل الوارد في هذا الفصل قد أوضح أن الدستور الحالي لمصر يعبر عن أوضاع سياسية واقتصادية واجتماعية قد تخطت الحياة في مصر كثيراً منها في الواقع العملي ، وأصبح هذا الدستور تبعًا لذلك متخلفًا عن ركب التقدم في هذه الأوضاع الذي تحقق في عهد الرئيس حسني مبارك .

ولعل هذا التحليل قد أثبت أنه ، سواء كان لكثير من نصوص الدستور الحالي ما يبررها عند وضعها أو لم يكن ، فإنه ليس لها أو لبعضها ما يبررها في الحاضر والمستقبل ، حيث تنتقل مصر من اقتصاد الأوامر إلى اقتصاد السوق ، ومن الحكم الشمولي إلى الحكم الديموقراطي، ومن زمن السرية والتكتم في أعمال الحكومة إلى زمن الشفافية في هذه الأعمال ومحاسبة المسئولين عنها ، ومن حالة الحرب إلى حالة السلام .

(*) صدر قانون الطفولة في مصر بعد صدور الطبعة الأولى من هذا الكتاب .

لهذا فإن البحث فيما يمكن أن يكون عليه دستور البلاد في المستقبل هو بحث وارد ، إن لم يكن ضروريًا كما أرى . وإذا كانت السلطات السياسية لا ترى وجهًا لتعديل الدستور أو تغييره في الوقت الحاضر ، فلا أقل من أن يعمل المفكرون والباحثون على تطوير الأفكار والمبادىء التي يمكن أن يتأسس عليها الدستور الجديد عندما يصبح إصداره ممكنًا من الناحية العملية . إذ بغير ذلك يمكن أن يصدر دستور آخر في المستقبل ليس على أساس الدراسات الموضوعية المسبقة والتفكير المتأني في مصالح الوطن ، وإنما تملقًا للجماهير واكتسابًا لشعبية رخيصة ، أو تحقيقًا لأغراض وأهواء من يتسولون السلطة في ذلك الوقت . ويعتبر هذا إن حدث ، لا قدر الله ، طامة كبرى ، لأن الدستور ليس عرضًا مؤقتًا أو تشريعًا يمكن تغييره ببساطة ، إنما هو القانون الأعلى للبلاد ، الذي تلتزم جميع السلطات باحترامه ويبطل ما يخالفه من تشريع . وقد رأينا كيف تجاوز الواقع دستوراً كان يعبر عن المصالح والأوضاع التي سادت عند وضعه والتي تغيرت مع التطورات السريعة في المجتمع المصري خلال ربع القرن الأخير . وهو ما يثبت الحاجة إلى دستور جديد تتسع نصوصه الرحبة ليس فقط لواقع الحاضر وإنما أيضًا لمستقبل أفضل . ونحن نريد لمصر أن تتقدم بخطى سريعة في ظل دستور يساعد على هذا التقدم ويرعاه ، لا أن تتكبل خطاها بدستور لم يعد ملائمًا أو تنطلق في طريقها متجاهلة دستورها القائم ومخاطرةً بشرعية التقدم الذي تحققه بالرغم من دستورها القائم .



الفصل الثاني

كيف تعالج المسائل الأساسية والحساسة في الدستور الجديد ؟

كيف تعالج المسائل الأساسية والحساسة في الدستور الجديد ؟

•• تقـديم :

بينما اقتصر الفصل السابق على تحليل خصائص الدستور المصري التي دعتني إلى الانتهاء إلى ضرورة البحث في تغييره ، سوف يركّز هذا الفصل على التغييرات التي أرى أهمية البحث في استحداثها .

وحتى لا يكون هذا الفصل مجرد سرد لآراء شخصية ، فسوف أعتمد فيه الأسلوب المقارن في البحث ، بأن أعرض ما انتهت إليه الدساتير الحديثة في كل مسألة قبل أن أدلي بتوصيتي بشأنها . وقد درست لهذا الغرض كل الدساتير التي صدرت ، أو عُدّلت تعديلاً رئيسيًا ، في السنوات العشر الأخيرة (وهي في معظمها دساتير دول نامية أو تحولت من المعسكر الإشتراكي إلى اقتصاد السوق) . وسوف أورد هنا ما أتت به معظم هذه الدساتير من أحكام مع مقارنتها بما ينص عليه الدستور المصري .

وليس الغرض من هذه المقارنة أن تأخذ مصر بحل معين لمجرد أن دولة أخرى قد أخذت به ، فالدستور ، شأنه شأن القانون بصفة عامة ، لابد أن يأخذ في الاعتبار خصائص المجتمع الذي يستهدف تنظيمه ، وإلا أصابه العطل في التطبيق أو تعرَّض لتعديلات كثيرة تفقده احترامه وهيبته . إنما الهدف من المقارنة هو أن نعرف الحلول التي توصلت إليها الدول الأخرى لمشاكل لا تختلف في جوهرها عن المشاكل التي تواجهنا . وقد يظهر من بين هذه الحلول ما يفيدنا ، خاصةً إذا كانت تجربة الدول التى أخذت بها قد أثبتت نجاحًا في العمل . كذلك فإنه إلى جانب المسائل السياسية والاجتماعية التي تختلف معالجتها من مجتمع لآخر ، هناك موضوعات ، مثل البيئة والتعليم والتأمينات الاجتماعية .. إلخ ، قد لا تختلف المشاكل بشأنها كثيراً من مجتمع لآخر من حيث الأسئلة الفنية التي تثيرها . وعلى ذلك تستفيد أية دولة من معرفة الطريقة التي عالجت بها الدول الأخرى هذه المشاكل قبل أن تخطّط لنفسها الطريق الذي تجد أنه أكثر مناسبةً لها .

ويلاحظ الباحث أنه بالرغم من اختلاف المجتمعات في درجة نموها من النواحي السياسية والاجتماعية والاقتصادية ، فإن ثمة تقاربًا واضحًا بين أحكام معظم الدساتير الحديثة ، مما يساند القول بأن هناك حلولاً اتجهت الدول المختلفة إلى الأخذ بها رغم اختلاف أوضاع هذه الدول . إلا أن الدراسة الدقيقة تكشف أيضًا عن اختلافات مهمة تعكس واقع كل دولة ومدى ما نتج عن تفاعل القوى المؤثرة فيها من توازن أو اختلال .

وتعتبر معظم الدساتير التي صدرت في السنوات الأخيرة (بل كلها فيما عدا دستور **إيران** (١٩٧٩ معدلاً في ١٩٨٩) ، والنظام الأساسي للحكم في **المملكة العربية السعودية** (١٩٩٢)، وإلى حد ما دستور **المغرب** (١٩٩٢)، تعتبر دساتيراً علمانية (Secular) . ونحن لا نستخدم هذا التعبير هنا بالمعنى الذي تردده لسوء الحظ الكتابات السائدة في مصر والتي اختارت لأمرٍ ما أن تساوي بينه وبين الإلحاد ، وإنما نستخدمه بالمعنى المتعارف عليه في العلوم السياسية ، حيث يعتبر الدستور علمانيًا إذا كانت الدولة تتأسس فيه وتعمل طبقًا لإطارٍ من القواعد الموضوعة والمعروفة سلفًا دون أن تصدر في ذلك عن اتجاهات ذات طابع عقائدي معين . وتختلف هذه الدساتير عن الدساتير التي تحتوي علي ارتباطات عقائدية مسبقة ، سواء كانت هذه ذات طابع ديني أو غير ديني ، وتؤسس مشروعية الدولة على هذه الارتباطات العقائدية التي تعبر عن رأي الجماعة (أو الفرد) التي وضعت الدستور وليس بالضرورة عن اقتناع حقيقي عام . كما تأخذ معظم الدساتير الحديثة ، فيما عدا حالتي إيران والسعودية ، بنظام للحكم يفترض فيه أن الشعب مصدر السلطة ، بمعنى أن السلطة لا تأتي من أعلى وإنما من مجموع الرغبات السياسية العامة للسكان ، وهو نظام يوصف عادة بأنه « ديموقراطي » . وفي مفهوم العلوم السياسية المعاصرة ، وكذلك القانون الدستوري المعاصر، تعتبر الدولة ديموقراطية ، وإن تعددت الأنماط ، إن توافرت فيها شروط معينة، وليس لمجرد أن دستورها قد تم الاستفتاء العام عليه أو لأنه يصفها بأنها دولة ديموقراطية . وقد تختلف هذه الشروط في تفاصيلها إلا أنه يمكن تلخيصها في عدد من المبادىء هي :

١ - مبدأ أن الشعب مصدر السلطة بمعنى أن جميع السلطات السياسية تستمد من الشعب ، بطريق مباشر أو غير مباشر ، بناء على انتخابات حرة للأشخاص الذين يتولون السلطة .

٢ - مبدأ الأغلبية ، سواء في نتائج هذه الانتخابات أو في القرارات التي تصدر عن السلطات المنتخبة طبقًا لها .

٣ - مبدأ التعددية ، أي وجود نظام تنافسي للأحزاب يسمح بالمنافسة الحرة بينها دون محاباة من الدولة .

٤ - مبدأ أن الحقوق والحريات الأساسية مصونة ويحميها الدستور .

٥ - مبدأ الفصل بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية مع توافر نظام يسمح بتعادلية هذه السلطات المختلفة وعدم تسلط إحداها على الأخرى .

٦ - مبدأ سيادة القانون أو حكم القانون .

فإذا لم تتوافر هذه المبادىء وافترض الدستور أن السلطة تستمد من جهة أعلى ، فإن الدولة لا توصف عندئذ بالديموقراطية ، وإنما بأوصاف أخرى مثل الثيوقراطية (إذا كانت الجهة العليا ذات طابع ديني) ، أو الأتوقراطية (إذا كانت الجهة العليا حاكمًا مطلقًا) ، أو الأوليجاركية (إذا كانت الجهة العليا عصبة من الحكام) ، أو غير ذلك من صنوف الحكم الشمولي .

أما « سيادة القانون » فإنها في معناها التقليدي في العلوم السياسية والقانون الدستوري تفترض أن السلطات العامة في الدولة تعمل وتُساءل طبقًا للقانون الذي يسري على الجميع ، وأن القوانين جميعًا تصدر وتُعدّل طبقًا لإجراءات علنية ومعروفة سلفًا (مبدأ الشفافية)، كما تفترض أن الدولة تطبّق فيها المبادىء الأساسية للقانون الجنائي الحديث (مثل مبدأ لا جريمة ولا عقوبة بغير نص قانوني مسبق، والمتهم بريئ حتى تثبت إدانته)، ولقانون الإجراءات الجنائية (مثل عدم جواز التفتيش ودخول المنازل الخاصة بغير إذن قضائي ، وعدم جواز إرغام شخص على الإدلاء بأقواله ، ومثل الحق في محاكمة عادلة ، وغير ذلك مما يدخل تحت عبارة الإجراءات الواجبة (Due Process) ، مع توافر قضاء مستقل لديها يضمن التطبيق السليم لهذه المبادىء . وتستند سيادة القانون عادةً على مبدأ الفصل بين السلطات ، كما تتأكد في الدساتير الأكثر تقدمًا بالرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح .

وسوف نحاول فى هذا الفصل المقارنة بين الدساتير الحديثة في المسائل التي لابد أن تواجه من يحاول وضع دستور جديد لمصر بإشكاليات ينبغي حلها ، قبل أن نأتي بتصور

للحلول الممكنة بشأنها . وتشمل هذه المسائل : (١) الحقوق والواجبات العامة ، و(٢) العلاقة بين الدين والدولة ، و(٣) دور الدولة الاقتصادي والاجتماعي ، و(٤) المسائل المتعلقة بالمجلس التشريعي ، و(٥) اختيار الرئيس ونائبه ، و(٦) السلطات الاستثنائية لرئيس الدولة ، و(٧) المسائل المتعلقة بالأحزاب ، و(٨) مسألة الرقابة القضائية على دستورية القوانين .

أولا : مسألة الحقوق والواجبات العامة

•• دراسة مقارنة :

تنص كل الدساتير الحديثة على قائمة من الحقوق للمواطنين ، وتنص بعضها على تمتع الأجانب أيضًا بهذه الحقوق طالما كانوا في إقليم الدولة (مثل دستور **الأرجنتين** (١٩٩٤) ، المادة ٢٠ ، ودستور **كولومبيا** (١٩٩١) ، المادة ١٠٠ ، ودستور **جمهورية التشيك** (١٩٩٢) ، المادة (٢/٤٢) . بل إن منها مايتكلم عن حقوق الإنسان بصيغة مجردة أي عن حقوق كل شخص في إقليم الدولة ، ومنها أيضًا مايفرد نصوصًا بشأن حقوق الأجانب بصفة خاصة ، مثل دستور **تشيلي** (١٩٨٠ معدلا في ١٩٨٩ و ١٩٩١) ، المادة ١٤ ، ودستور **كرواتيا** (١٩٩١) المادتان ٣١ و ٤٩ ، ودستور **الجزائر** (١٩٨٩) ، المواد ٦٤ إلى ٦٦ .

وتصنَّف الحقوق والحريات العامة التي تنص عليها الدساتير في كتابات الباحثين إلى " حقوق سلبية " و " حقوق إيجابية " . أما **الحقوق السلبية** فهي التي يأتي النص عليها بأسلوب النفي أي بعدم جواز إخلال الدولة بها (مثل الحق في المساواة ، وحرية التعبير ، وحرية العقيدة ، وحرية الصحافة ، والحق في التجمع وسائر مايعرف بحقوق الإنسان المدنية والسياسية ، إلى جانب حق الملكية الخاصة وحق المبادرة الخاصة (entrepreneurship) في الدساتير التي تنص عليها بهذه الصورة) . وأما الحقوق **الإيجابية** فهي التي تنص الدساتير على توفيرها وليس فقط على عدم جواز الإخلال بها ، وتتمثل هذه الحقوق عادة في عدد من حقوق الإنسان الاجتماعية والاقتصادية والثقافية (مثل الحق في العمل ، والتعليم ، والصحة ، والتأمينات الاجتماعية ، والإسكان ، والبيئة النظيفة ... إلخ) . وتكتفي بعض الدساتير التي تنص على حقوق

إيجابية بالحديث عنها كأهداف تسعى الدولة إلى تحقيقها وليس كحقوق مطلقة للمواطنين ، بالنظر لما يقتضيه توفير هذه الحقوق من قدرة مادية قد لاتتوافر للدولة، من ذلك مثلا مانجده في دستور **بلجيكا** (١٩٩٤)، وهي دولة غنية ، حيث لايتكلم عن «حق العمل» وإنما عن « إطارٍ لسياسة عامة للعمالة ترمي إلى مستوى من العمالة مستقر وعادل بقدر الإمكان » (المادة ٢٣)، ومانجده في دستور **روسيا البيضاء** (١٩٩٤) بشأن « حق السكن » حيث الحديث عن « تنمية الإسكان العام والخاص ومساعدة المواطنين في الحصول على محل للسكن » (المادة ٤٨) .

كما توضح الدساتير الحديثة واجبات الدولة التي تقابل هذه الحقوق المقررة للأفراد . وتنص هذه الدساتير ، وخاصة دساتير الدول النامية ، على واجبات الأفراد أيضًا (مثل الالتزام باحترام حقوق الآخرين ، واحترام الدستور والقانون ، والدفاع عن الوطن ، ودفع الضرائب ، واحترام التراث الثقافي ، وحماية البيئة .. إلخ) .

وليس من اللأزم هنا شرح الحقوق والحريات التي تنص عليها الدساتير الحديثة والتي نجد قاسمًا مشتركًا بينها في كل هذه الدساتير (بل وفي دساتير الدول الديموقراطية جميعها) ، كما نجد تفاوتًا في بعضها بين دستور وآخر . فهذه التفاصيل تحفل بها مؤلفات القانون الدستوري بما في ذلك كتب كثيرة لأساتذة القانون الدستوري في مصر . وقد يكفي أن نشير في هذا الصدد إلى أن الدساتير التي تُسرف في سرد الحقوق من النوعين قد تقع في شيء من التناقض عندما تنص مثلاً على عدم جواز الإخلال بحق الملكية الخاصة دون قيد ، وتنص أيضًا على حق العمل التي تلتزم الدولة بتوفيره مهما كانت الظروف (وهو ما قد لا يكون ممكنًا إلا إذا كانت الدولة تسيطر على وسائل الإنتاج وتضحي بالاحترام الكامل للملكية الخاصة) .

وتأخذ معظم الدساتير الحديثة عند سردها للحقوق والحريات العامة بما ذكرناه في الفصل السابق ، أي بأن يأتي النص على الحق الدستوري غير مقيد بشيء ، أو مقيداً بضوابط محددة يضعها الدستور نفسه ، وليس بمجرد الإحالة إلى القانون. ومن الأمثلة على هذه الضوابط المحددة ما جاء في المادتين ١١ و ٣٥ من دستور **جمهورية التشيك** (١٩٩٢) حول إمكانية تقييد حرية الملكية فقط « لمنع الإضرار بصحة

الإنسان وبالطبيعة والبيئة » ، ونص دستور **روسيا** (١٩٩٣) على واجب ممارسة حقوق الملكية بما لا يضر بالبيئة أو بحقوق الآخرين ، ونص ستور **كرواتيا** (١٩٩١) على حرية التعبير إلا « حيث يدعو مضمون الرأي إلى الحرب أو العنف أو الكراهية على أساس الجنسية أو الجنس أو الدين أو أي نوع من عدم التسامح المحظور » ، ونص دستور **بولندا** (١٩٩٠ معدلاً في ١٩٩٢) على جواز تقييد الحق في تكوين جمعيات « إذا كانت أهداف أو أنشطة الجمعية تهدِّد النظام الاجتماعي والسياسي أو النظام القانوني لبولندا » ، وغير ذلك من الأمثلة التي نجدها في الدساتير القديمة أيضًا ، بما في ذلك الدستور الفرنسي منذ ١٧٨٩ والدستور الأمريكي منذ ١٧٨٨ حيث الأصل أن يرد الحق الدستوري دون قيد ، وإن كان ثمة قيد فإنه يحدد بحالات ينص الدستور عليها .

ويلاحظ أن دساتير الدول التي انتقلت مؤخراً من أنظمة أوتوقراطية أو أوليجاركية إلي النظام الديموقراطي ، مثل دول الكتلة الشرقية السابقة وكثير من دول أمريكا اللاتينية ، تتضمن نصوصها عدداً كبيراً من الحقوق والحريات العامة تفوق في تفاصيلها ما يرد في دساتير الدول الديموقراطية العريقة . إذ بينما تكتفي الدساتير الأخيرة بنصوص قليلة استقر العمل على احترامها والتوسع في تطبيقها ، بدت الحاجة واضحة في الديموقراطيات المستحدثة إلى النص على أكبر عدد ممكن من الحقوق والحريات ضماناً لاحترامها في الواقع . وليس المهم في النهاية مجرد عدد الحقوق التي ينص عليها الدستور ، بل تتوقف أهمية النصوص علي طريقة صياغتها وما إذا كانت تقرر حقوقًا تقابلها التزامات حقيقية على الدولة ، ومدى القيود التي تأتي على هذه الحقوق سواء في الدستور أو في التشريعات التي يحيل إليها . كما يتوقف الأمر طبعًا على ما إذا كانت هناك ضمانات تحول دون الإفتئات على هذه الحقوق وتعطي الأفراد وسائل الدفاع عنها ، وأجهزة يعتمد عليها في وضع النصوص الدستورية موضع التطبيق .

وتعتبر الدساتير الحديثة لدول أمريكا اللاتينية أكثر الدساتير تفصيلاً في عدد الحقوق والحريات المنصوص عليها خاصة فيما يتعلق بالحقوق السلبية (التي لا يجوز المساس بها) ، حتى أن دستور **كولومبيا** (١٩٩١) تضمن النص على ٥٣ حق من هذا النوع ، إلى جانب ٢٣ حق إيجابي ، بمجموع ٧٦ حق دستوري ! بينما يرد في دستور **تشيلي** (١٩٨٠ معدلاً) ٤٢ حق سلبي و ٧ حقوق إيجابية .

وقد يفيد في وضع دستور جديد لمصر الإلمام بكل الحقوق المنصوص عليها في الدساتير الحديثة الأخرى وطريقة صياغتها قبل اختيار ما يجدر النص عليه في الدستور المصري .

فإذا بدأنا كمثال بدستور **كولومبيا** ، أكثر الدساتير تعداداً لهذه الحقوق ، نجده يشمل ما يلي (بالترتيب الوارد فيه) :

١ - **الحقوق السلبية** : الحق في الحياة (بما في ذلك ضمانة دستورية ضد عقوبة الإعدام) ، ومنع التعذيب والعقوبات القاسية ، والمساواة أمام القانون ، والحق في الحياة الخاصة (Privacy) ، وعدم المساس بالمراسلات والاتصالات الخاصة ، والحرية العامة في التصرف ، وتحريم الرق ، وحرية الضمير ، وحرية العقيدة ، وحرية التعبير ، والحق في احترام هيبة الإنسان ووقاره (Human Dignity) ، والحق في العيش بسلام ، والحق في الالتماس (التقدم بطلبات للسلطات العامة) ، وحرية التنقل ، وحرية اختيار المهنة ، والحرية الأكاديمية ، وحرية التدريس ، ومنع القبض بدون إذن قضائي ، والحق في الإجراءات الواجبة ، ومبدأ لا جريمة ولا عقوبة إلا بقانون ، وافتراض البراءة ، والحق في المحاكمة ، وعدم جواز العقوبة مرتين على الجريمة نفسها ، وعدم التعويل في الأحكام على الأدلة التي لم يتم الحصول عليها بالطرق القانونية ، وحق أي شخص يقبض عليه في طلب الحضور أمام القاضي (Habeas Corpus) ، والحق في الاستئناف ، وحق المتهم في الصمت وفي الاستعانة بمحام ، وتحريم إبعاد المواطنين ، وحظر السجن مدى الحياة ومصادرة الأموال ، وحظر تسليم المواطنين المولودين في كولومبيا للدول الأجنبية ، وحق اللجوء السياسي ، والحق في التظاهر والتجمع ، وحرية تكوين الجمعيات ، وحرية تكوين الاتحادات العمالية ، والحق في المشاركة السياسية ، والحق في الترشيح والتصويت ، وحرية تكوين أحزاب سياسية والاشتراك فيها والإنسحاب منها ، والحماية المتساوية للجنسين ، وحق العمال في المساومة الجماعية ، وفي الإضراب ، وفي المشاركة في إدارة المشاريع ، والحق في الملكية الخاصة ، والحق في الملكية الفكرية ، وحق إعطاء هبات أثناء الحياة وبعد الموت لأغراض اجتماعية لا يجوز للمشرع تغييرها ، وحرية التعليم والبحث والتدريس ، وحرية التعبير والنشر ، وحرية الصحافة ، والمساواة في

الحصول على خدمات وسائل الإعلام التكنولوجية دون تدخل من الدولة ، والحق في التقاضي ، وحق اللجوء إلي القضاء للدفاع عن مصالح جماعية ، وحق المواطنة ، وحق الأجانب في المساواة في المعاملة مع المواطنين ، وحق الأحزاب السياسية في استخدام وسائل الإعلام العامة ، والحقوق السياسية للمعارضة .

٢ - **الحقوق الإيجابية** : الحق في المساعدة القانونية أمام المحاكم (لغير القادرين) ، وحماية العائلة ، والحق في التنوع العنصري (الإثني) والثقافي ، وحق الأقليات العنصرية (الإثنية) في استعمال لغتها ولهجتها الخاصة ، والحماية الخاصة للأطفال ، والحماية الخاصة للشباب صغار السن ، والحق في التأمينات الاجتماعية ، والحق في العناية الصحية ، والحق في حماية البيئة ، والحق في الإسكان ، والحق في الترفيه والرياضة ووقت الفراغ ، والحق في التراث الثقافي خاصة حقوق الأقليات العنصرية ، وحق حماية المستهلك ، والحق في بيئة نظيفة ، وحق التصويت ، وحق الترشيح للمناصب السياسية (يلاحظ أن الحقين الأخيرين قد نص عليهما مرتين ، مرة في المادة ٤٠ بعدم جواز الإخلال بهما ، ومرة في المادة ٥٨ بشأن ممارستهما) . وحق الأحزاب السياسية في الحصول علي إعانة مالية من الدولة .

ومقابل هذه الحقوق المتعددة ، نص دستور كولومبيا على عدد كبير من واجبات الأفراد وتشمل هذه الواجبات : الالتزام باحترام الدستور والقوانين ، وباحترام حقوق الآخرين ، وبتوفير الهدوء ، وواجب العمل ، ودراسة الدستور ، والالتحاق بالمدارس ، ومساعدة الآخرين في حالة الخطر ، واحترام الديموقراطية ومساعدتها ، والدفاع عن حقوق الإنسان ، والمشاركة في الحياة السياسية للدولة، ومعاونة القضاء ، والمحافظة على الموارد الطبيعية والثقافية ، والمحافظة على بيئة نظيفة ، ودفع الضرائب المستحقة ، والمشاركة في الانتخابات العامة . ويلاحظ أن هذا الدستور لا يتكلم عن «حق العمل» ، وإنما عن حرية اختيار المهنة أو الوظيفة وكذلك عن « واجب العمل » على القادرين بدنيًا وذهنيًا .

وبالرغم من التعداد المفصل للحقوق والواجبات في هذا الدستور فإنه لا يشمل حقوقًا وواجبات نصت عليها دساتير أخرى ، مثل ما نص عليه دستور **الأرجنتين** من حق

المبادرة الخاصة ، والحق في المحاكمة أمام محلفين ، وحق الأجانب في تحويل أموالهم إلى الأرجنتين ، وحق المواطنين في المقاومة ، وحق اقتراح إصدار تشريعات جديدة ، وحق المشاركة في الاستفتاءات العامة ، وحق مقاضاة الدولة ، والحق في توافر شروط الأمان في أماكن العمل إلى جانب شروط أخرى لصالح العاملين ، والحق في العلاوة الاجتماعية ، بل والحق في سجون تتوافر فيها شروط الصحة والنظافة .

كذلك الحال في دستور **تشيلي** ،الذي وإن كان يتضمن عدداً أقل من الحقوق المنصوص عليها في دستوري **كولومبيا والأرجنتين** ، إلا أنه ينفرد بتفصيلات معينة مثل النص على الحق في « مرتبات كافية » للعاملين ، وحق **الأجانب** المقيمين في التصويت ، كما يبسط « الحق في الحياة » إلى الجنين قبل الولادة (الحق في عدم إجهاضه والمحافظة عليه) . ويتكلم هذا الدستور أيضًا عن الحق في المحاكمة أمام محاكم **عادية** ، وعن حقوق الشخص الذي يتضرر من التشهير به ، كما يحظر أن تتضمن العقوبات الجنائية حرمان الشخص من التأمينات الاجتماعية ، وينص على حق المتهم في الإفراج عنه بكفالة كقاعدة عامة ، ومسئولية الدولة عن سجن أي شخص بالخطأ ، وحق المساواة في الحصول علي الوظائف العامة ، والرقابة القضائية ، كما يفصِّل الدستور في باب الواجبات واجب الأبوين في تعليم أطفالهم .

وبينما يردد دستور **البرازيل** (١٩٨٨ معدلاً في ١٩٩٢ و ١٩٩٣ و ١٩٩٤) عدداً من الحقوق السابق ذكرها فإنه ينفرد بالنص على الحماية الخاصة للأملاك الصغيرة للأسرة ضد الحجز القضائي والإداري . كذلك يأتي دستور **بيرو** (١٩٩٣) بنصوص حول ٥٠ حق سلبي و١٠ حقوق إيجابية تردد في معظمها حقوقًا سبق ذكرها وتضيف إليها الحق في الاطلاع على الوثائق العامة ، والمساواة في الحماية فيما يتعلق بالتشهير ، والاعتراف بحق اللجوء السياسي الذي تمنحه دولة أخرى ، وضمانات ضد الاحتكار ، وحرية التعاقد ، والمساواة في المعاملة بين الاستثمارات المحلية والأجنبية ، وحق التحويل الحر للنقد ، وحق المتقاضين في الحصول علي حكم قضائي ، وحظر القياس في تطبيق القانون الجنائي ، وحق التعويض عن الخطأ القضائي ، بل وحق التمرد دفاعًا عن النظام الدستوري . كما تشمل واجبات الأفراد المنصوص عليها في هذا الدستور واجب المساعدة بين أعضاء الأسرة ، وواجب دفع الضرائب ، والمساهمة في تمويل التأمين الصحي ، وواجب الذهاب إلى المدارس ، والعمل ، والتصويت ، والدفاع عن الوطن .

وتأخذ الدساتير الجديدة لعدد من دول أوربا الشرقية باتجاه مماثل يعكس أيضًا ما تم فيها من تحرر في السنوات الأخيرة . ومن ذلك دستور **كرواتيا** (١٩٩١) الذي ينص على ٤٩ حق سلبي و ١٤ حق إيجابي منها حقوق لم يرد نص بشأنها في الدساتير السابق ذكرها مثل : حق المواطن في الحماية الدبلوماسية للدولة ، وحظر إخضاع الفرد للتجارب الطبية ، وحظر السخرة (العمل بالإكراه) ، وحق التعويض عن حرمان الفرد من حريته بطريقة غير قانونية ، وحق الأجنبي في عدم تسليمه ، وحق المستثمر الأجنبي في تحويل أمواله للخارج ، وحق الأبوين في الاختيار الحر بشأن تعليم أطفالهم، والحق في حياة مهذبة Decent Life ، والحماية الخاصة للأطفال المعوقين والمهملين اجتماعيًا ، والحق في شروط خاصة لعمل صغار السن والأمهات والمعوقين . كما يشمل الفصل الخاص بواجبات المواطنين في هذا الدستور واجب الأبوين في مساعدة أطفالهم وواجب الأبناء في مساعدة الوالدين العاجزين ، وبصفة أعم واجب حماية الأطفال و « الأشخاص عديمي الحيلة » . كما يردد الدستور حق المبادرة الخاصة الذي نصت عليه دساتير الأرجنتين وتشيلي وبيرو .

وينص دستور **جمهورية التشيك** (١٩٩٢) علي ٦٠ حق سلبي و ١٣ حق إيجابي معظمها حقوق سبق ذكرها ، لكنها تشمل أيضًا الحق في الاختيار الحر للجنسية ، وحق المرأة وصغار السن والمعوقين في شروط خاصة في أماكن العمل ، والحق في توفير مترجم أثناء المحاكمة لمن لا يعرفون اللغة المحلية ، كما تتضمن الواجبات المنصوص عليها في هذا الدستور واجب القيام بالخدمة العسكرية « إلا إذا كان ذلك ضد ضمير الفرد » ، وواجب الوالدين في العناية بأبنائهم والأبناء بوالديهم . وينص دستور **قزاقستان** (١٩٩٥) على ٤٢ حق سلبي و ١١ حق إيجابي لا تضيف إلى الأمثلة السابق ذكرها إلا الحق في اختيار لغة الاتصال والتعليم ، والنص صراحة على أن الشك يفسر لصالح المتهم ، مع ترديد حظر القياس في تطبيق القانون الجنائي ، وحق المبادرة الخاصة ، وإضافة حقوق **الأبوة** في النص الذي يتكلم عن حماية الأسرة والأمومة والطفولة .

أما دستور **يوغوسلافيا** (صربيا والجبل الأسود) (١٩٩٥) فينص على ٥٠ حق سلبي و ١٦ حق إيجابي لا تخرج في مجموعها عما ذكرته الدساتير السابق الإشارة

إليها إلا بالتأكيد على سلامة القدرة الجسدية والنفسية للفرد ، وحق انتقاد الحكومة علنًا ، وحق التعبير عن المشاعر الوطنية ، وحق الأقليات في تكوين جمعياتهم ومنظماتهم ، وفي تكوين علاقات مع المنظمات غير الحكومية خارج يوغوسلافيا ، وفي الحصول على معونات مالية من الدولة . ويردد هذا الدستور حق الفرد في استخدام لغته أمام المحاكم ، والحق في التعويض عن الضرر الناجم عن خطأ الدولة . كما يتضمن النصوص المتعلقة بحق المبادرة الخاصة وبتوفير شروط خاصة لعمل الشباب والنساء والمعوقين ، وبالحماية الخاصة للأسرة والأمهات والأطفال . كما تشمل النصوص الخاصة بواجبات الأفراد واجب « ممارسة الوظيفة العامة بطريقة مشرفة » !

أما دستور **الاتحاد الروسي** (١٩٩٣) فيتضمن ٥٣ حقًا سلبيًا و ١٣ حقًا إيجابيًا هي في مجموعها تكرار لحقوق سبق ذكرها وإن كان يلاحظ أن حق العمل يعبر عنه هنا ، كما هو الشأن في دستور كولومبيا ، بحق الاختيار الحر للوظيفة ، والحق في المزايا المقررة في حالة البطالة ، مع إضافة الحق في الدفاع عن الحقوق والحريات ، والحق في التقدم للمنظمات الدولية بطلب حماية حقوق الإنسان ، وحقوق ضحايا الجرائم ، ويردد هذا الدستور الحق في مرتبات كافية وحد أدنى للأجور . كما يأتي النص على واجب الدفاع عن الوطن مقيداً بشرط «ألا تكون الخدمة العسكرية مخالفة لاقتناعات الفرد » .

وكذلك دستور **بولندا** (١٩٩٠ معدلاً في ١٩٩٢) الذي ينص على ٢٣ حق سلبي و ١٥ حق إيجابي لا تخرج عن حقوق سبق تعدادها وإن كانت تفصِّل بشأن الحق في الراحة فتنص على الحق في « العطلات والاستمتاع بأوقات الفراغ بما في ذلك القرى العلاجية ، والخدمات الرياضية ، والنوادي الثقافية » ، كما تتضمن الواجبات الثمانية المنصوص عليها الواجب العام للمواطنين في « المساهمة في تنمية بولندا » ، وواجب الأبوين في « تعليم أبنائهم كمواطنين يحترمون القانون » ، وواجب « اليقظة في مواجهة الأعداء الخارجيين » .

ويأتي دستور **بوسنيا وهرزجوفينا** (ديسمبر ١٩٩٥) الذي تم الاتفاق عليه دوليًا في الإطار العام للسلام لهذه الدولة بنصوص مطلقة حول حقوق الإنسان بصفة عامة التي يدرج بينها « الحق في الحياة » و « الحق في عدم الحرمان من الجنسية » و « الحق في الزواج وتأسيس عائلة » . كما يلزم الدولة باحترام حقوق الإنسان

المنصوص عليها في الاتفاقية الأوربية لحماية حقوق الإنسان وحرياته الأساسية والبروتوكلات الملحقة بها وفي خمس عشرة اتفاقية دولية أخرى وردت قائمة بها في ملحق لهذا الدستور ، بل وينشىء هذا الدستور لجنة لحقوق الإنسان، يشترك في عضويتها مواطنو دول أخرى ، مهمتها التحقيق في المخالفات المتعلقة بهذه الحقوق .

فإذا انتقلنا إلى الدول الإفريقية نجد أن دستور **جنوب إفريقيا** المؤقت (١٩٩٣معدلاً في ١٩٩٤) يتضمن أيضًا ٤٠ حقاً سلبيًا و ٦ حقوق إيجابية كلها من مثل الحقوق السابق تعدادها وإن تميز هذا الدستور أيضًا بتفصيله بشأن حقوق الأطفال (حقهم في الأمان وفي التغذية الأساسية والصحة والخدمات الاجتماعية) . ويكتفي دستور جنوب إفريقيا بشأن واجبات المواطنين بالإحالة على ما يحدده القانون . كما نجد أن دستور **مالاوى** (١٩٩٥) ينص على ٤٦ حق سلبي و ١٧ حق إيجابي هي تكرار لحقوق مذكورة في الدساتير الأخرى وإن أضاف إليها النص على حظر إبادة الجنس Genocide ، وأضاف في حماية العائلة النص على « حماية الزواج » ، ونص على الحق في الغذاء ، وعلي حق الفرد في « جزاء فعال » إذا تم الإخلال بحقوقه ، كما كرر هذا الدستور النص على حظر الرق والعبودية الذي يندر النص عليه في الدساتير الحديثة باعتباره أمراً مفروغًا منه (وإن كان قد نص عليه أيضًا في دستور كولومبيا) .

أما دستور **الهند** الصادر عام ١٩٩٢ فينص على ٢٦ حق سلبي و ١١ حق إيجابي وإن كان هذا الدستور يفرق بين « الحقوق الأساسية » والتي يعطي الدستور للفرد وسائل لضمان تنفيذها (المادة ٣٢) والحقوق الدستورية الأخرى (الحقوق الإيجابية) التي لا يقابلها في هذا الدستور التزام دستوري من الدولة يمكن للمحاكم أن تلزمها بتنفيذه إن عجزت عن توفيرها . ولا تخرج هذه الحقوق في مجملها عما سبق ذكره إلا بالنص في المادة ١٧ على إلغاء نظام المنبوذين (Untouchability) ، والإفادة بإمكانية التدخل في ممارسة حق الملكية (نزعها) في الحقوق التعاقدية بشروط معينة أوردها الدستور على وجه الحصر . كما تضمن هذا الدستور النص على عشرة واجبات عامة شملت ، إلى جانب واجبات سبق ذكر أمثالها ، نصوصًا مغايرة مثل واجب اتباع «الأفكار النبيلة التي ألهمت الصراع الوطني نحو الحرية» ، وواجب « التمسك بالسيادة والدفاع عنها » ، وواجب « التسامح بشأن الدين والأقليات والنساء) ، وواجب المحافظة على الملكية العامة ، وواجب « الكفاح من أجل الامتياز » (في العمل) .

فإذا انتقلنا إلى الدول الأقرب إلينا نجد أنه لم تصدر دساتير فيها إبان العقد الماضي إلا في **إيران** (١٩٧٩ معدلاً في ١٩٨٩) ، **والجزائر** (١٩٨٩)، **والمغرب** (١٩٩٢) ، **والمملكة العربية السعودية** (١٩٩٢) ، **وتركيا** (١٩٨٢ معدلاً في ١٩٩٥) ، (وإن كانت المملكة العربية السعودية لا تعتبر الأمر الملكي بشأن النظام الأساسي للحكم الصادر في ١٩٩٢ من قبيل الدستور ، حيث تنص المادة الأولى من هذا النظام على أن دستور المملكة هو « كتاب الله تعالي وسنة رسوله صلى الله عليه وسلم ») .

ويشمل دستور **تركيا** بعد تعديله ٣٩ حقًا سلبيًا و ١٣ حقًا إيجابيًا كلها من قبيل الحقوق السابق ذكرها بما فيها حق المبادرة الخاصة وحق الطعن في القرارات الإدارية أمام القضاء ، وحق المواطنين الأتراك في الخارج في الاعتماد على مساعدة الدولة في التصويت .كما تشمل الواجبات العامة الستة المنصوص عليها واجب « عدم إساءة استخدام الحقوق الأساسية » و « واجب الذهاب إلى المدرسة » .

أما دستور **إيران** ، وهو كما قلنا دستور عقائدي يسند مشرعية الدولة إلى الإسلام ، فيتضمن ٢٩ حقًا سلبيًا و ٨ حقوق إيجابية رغم اتفاقها في جوانب كثيرة مع الحقوق المذكورة في الدساتير الأخرى إلا أنها تتضمن تحفظات أو توجيهات ذات طابع ديني . فحقوق المرأة مكفولة بما يتفق و « التعاليم الإسلامية » (المادة ١٥) ، وحق تكوين الأحزاب مقيد بما يتفق و « تعاليم الإسلام وبأسس الجمهورية الإسلامية » (المادة ٢٦) ، وحق التجمع مكفول بشرط «عدم الإضرار بالمبادىء الأساسية للإسلام» (المادة ٢٧) ، وكذلك حق اختيار الوظيفة مقيد بشرط عدم تعارض المهنة مع الإسلام (المادة ٢٨) ، وحق منح اللجوء السياسي محرم على « الخونة » (المادة ١٥) .

وينص هذا الدستور علي الحق في المحاكمة عن طريق المحلفين في حالة الجرائم السياسية وجرائم الصحافة (المادة ١٦٨) . ويقتصر النص بشأن الواجبات العامة علي احترام حقوق الآخرين واحترام المصلحة العامة (المادة ٤٠) ، وإن كان الدستور يتضمن محظورات كثيرة ذات طابع ديني في نصوص متعددة .

كذلك يتميز « النظام الأساسي للحكم » في **المملكة العربية السعودية** بالطابع الديني الواضح . فينص على أن يربى أعضاء الأسرة « على أساس العقيدة الإسلامية وما تقتضيه من الولاء والطاعة لله ورسوله وأولى الأمر » (المادة ٩) ،

وعلى أن « تجبى الزكاة وتنفق في مصارفها الشرعية » (المادة ٢١) ، وعلى أن « تحمي الدولة عقيدة الإسلام وتطبق شريعته وتأمر بالمعروف وتنهى عن المنكر .. وتقوم بواجب الدعوة إلى الله » (المادة ٢٣) . كما تنص على واجب الدفاع عن العقيدة الإسلامية والمجتمع والوطن (المادتان ٣٣ و ٣٤) ، وعلى ضمان أن تخدم وسائل الإعلام أهداف الدين والدولة (المادة ٣٩) . وإن كان هذا النظام الأساسي ينص أيضًا على أن « تحمي الدولة حقوق الإنسان وفق الشريعة الإسلامية » (المادة ٢٦) وعلى عدد من الحقوق المألوف النص عليها في الدساتير الأخرى ، مع وصف الملكية ورأس المال والعمل بأنها « حقوق خاصة تؤدي وظيفة اجتماعية وفق الشريعة الإسلامية » (المادة ١٧) ، مع حماية الملكية الخاصة ضد نزع الملكية إلا للمصلحة العامة وبتعويض عادل (المادة ١٨) ، وحظر المصادرة العامة (المادة ١٩) . وينفرد هذا النظام الأساسي بالنص على أن « مجلس الملك ومجلس ولي العهد مفتوحان لكل مواطن ولكل من له شكوى أو مظلمة » (المادة ٤٣) .

أما دستور **الجزائر** ، الذي يحاول التوفيق بين الأوضاع التقليدية ومتطلبات الدساتير الحديثة ، فيتضمن النص على ٢٠ حق سلبي بما فيها ضمان عام للحريات الأساسية وحقوق الإنسان (المادة ٣١) و ٧ حقوق إيجابية و ٧ واجبات عامة ، وكلها من النصوص المألوفة في دساتير أخرى ، وإن كان النص على حق الملكية الخاصة يضيف « بما في ذلك الميراث والوقف » (المادة ٤٩) . كما تشمل الحقوق الإيجابية الحق في التعويض عن الأخطاء القضائية (المادة ٤٦) والحق في الراحة (المادة ٥٢) ، وضمان شروط المعيشة للمواطنين (المادة ٥٦) . كما تشمل الواجبات العامة واجب حماية حقوق الأجانب (المادة ٦٤ إلى ٦٦) . وينشيء هذا الدستور « المجلس الإسلامي الأعلى » دون تحديد لاختصاصاته . وكذلك دستور **المغرب** ، الذي تتسم بعض نصوصه أيضًا بالطابع الديني ، ينص على ١٢ حق سلبي وحقين إيجابيين (حق العمل وحق التعليم) وأربعة واجبات عامة تشمل واجب احترام القانون ، والدفاع عن الوطن ، والمساهمة في النفقات العامة ، وتحمل النفقات الناجمة عن الكوارث العامة .

ويلاحظ أن الدساتير العربية بصفة عامة ، سواء ما صدر منها مؤخراً أو قبل ذلك ، تتسم بقدر أقل من الحريات والحقوق العامة ، وبقدر أكبر من القيود الواردة على هذه

الحريات والحقوق ، إذا قورنت بالدساتير الحديثة للدول الأخرى بما فيها دول أقل تقدمًا في المجالات الاقتصادية والاجتماعية ، كما تتسم هذه الدساتير بطابع عقائدي واضح ، ديني في بعضها واشتراكي في بعضها الآخر ، اعتمدت عليه القيود الواردة فيها ، مما يثير السؤال عما إذا كانت العقيدة يساء استخدامها في هذا المجال كأساس لتقييد الحريات وإضفاء الشرعية على حرمان الشعوب من حقوق تتمتع بها شعوب أخرى دون التفريط في عقيدتها .

•• دستور مصر :

وقد أتي **الدستور المصرى** الحالي (١٩٧١ معدلاً في ١٩٨٠) بخليط من النصوص العقائدية ، بعضها ذات طابع إسلامي وبعضها ذات طابع اشتراكي ، كما أوضحنا في الفصل السابق . وقد وردت فيه نصوص بشأن ٣٥ حق سلبي و ١٠ حقوق إيجابية هي جميعًا من قبيل الحقوق المنصوص عليها في دساتير الدول الأخرى وإن جاء كثير منها مقيداً ، سواء بحدود « القانون » أو « الشريعة الإسلامية » أو « الخير العام للشعب » . ويلاحظ على النصوص حول الحقوق الإيجابية أن بعضها قد يجاوز قدرة الدولة على توفيرها في الواقع (مثل حق العمل للجميع الذي وصف بأنه واجب أيضًا (المادة ١٣) ، والحق في التأمينات الاجتماعية وتأمينات البطالة لجميع المواطنين (المادة ١٧) . كما أن النصوص الخاصة بـ « الواجبات الوطنية » جاءت كعبارات وصفية أكثر منها التزامات قانونية ، مثل « واجب المرأة نحو الأسرة » الذي تكفل الدولة التوفيق بينه وبين عملها في المجتمع (المادة ١١) ، و « محو الأمية » الذي يوصف بأنه « واجب وطني تجند كل طاقات الشعب من أجل تحقيقه » (المادة ٢١) ، وواجب « المحافظة على أدوات الإنتاج » (المادة ٢٦) ، وواجب « الإدخار » (المادة ٣٩) ، وواجب « الحفاظ على الوحدة الوطنية » (المادة ٦٠) .

وتشمل **الحقوق السلبية** المنصوص عليها في الدستور الحق في المساواة بين الجنسين (مقيداً بأحكام الشريعة الإسلامية ، كقيد عام وليس فقط بشأن الأحوال الشخصية والمواريث (المادة ١١)) ، وعدم جواز فصل الموظف العام بغير الطريق « التأديبي » إلا في الأحوال التي عددها القانون (المادة ١٤) ، وعدم جواز العمل « جبراً » إلا بمقتضى قانون ولأداء خدمة عامة وبمقابل عادل (المادة ١٣) ، وحق

الملكية الخاصة (مقيداً بأن تكون لرأس المال « غير المستغل » ، وفي حدود تنظيم القانون لوظيفتها الاجتماعية « دون انحراف واستغلال » ، وعدم تعارضها في طرق استخدامها مع « الخير العام للشعب » (المادة ٣٢) ، وحق الإرث في الملكية الخاصة (المادة ٣٤) ، ومساواة المواطنين في الحقوق والواجبات وعدم التمييز بينهم بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة (المادة ٤٠) (ويلاحظ أن هذه المساواة لا يرد عليها أي قيد في هذا النص بعكس القيد الوارد في المادة ١١) ، والحق في الحرية الشخصية (التي وصفت بأنها « حق طبيعي ») ، وعدم جواز القبض على أحد أو تفتيشه أو حبسه إلا بأمر قضائي وفي حدود القانون مع حق التظلم أمام القضاء في حالة الإخلال بذلك (المواد ٤١ و ٤٤ و ٧١) ، ومعاملة المقبوض عليهم بما يحفظ كرامة الإنسان وعدم إيذائهم أو حبسهم في غير الأماكن الخاضعة للقوانين (المادة ٤٢) ، وعدم جواز إجراء تجارب طبية أو علمية على أي إنسان بغير رضائه الحر (المادة ٤٣) ، وحرمة المساكن (إلا بأمر قضائي مسبب وفقًا لأحكام القانون) (المادة ٤٤) ، وحرمة الحياة الخاصة التي جاء النص على أن « يحميها القانون » (المادة ٤٥) ، وحرمة وسرية المراسلات والاتصالات ، إلا بأمرقضائي مسبب ولمدة محددة وفقًا لأحكام القانون (المادة ٤٥) ، وحرية العقيدة وممارسة الشعائر الدينية (المادة ٤٦) ، وحرية الرأي والتعبير ، في حدود القانون (المادة ٤٧) ، وحرية الصحافة وفقًا للقانون (المواد ٤٨ و ٢٠٧ إلى ٢١١) ، وحرية البحث العلمي والإبداع الأدبي والفني والثقافي (المادة ٤٩) ، وعدم جواز تقييد إقامة المواطن في جهة معينة ، إلا في الأحوال المبينة في القانون (المادة ٥٠) ، وعدم جواز إبعاد المواطن أو منعه من العودة إلى البلاد (المادة ٥١) ، وحق الالتجاء السياسي للأجنبي المضطهد (المادة ٥٣) ، وحظر تسليم اللاجئين السياسيين (المادة ٥٣) ، وحق المواطنين في الاجتماع الخاص « في هدوء غير حاملين سلاحًا » ، والحق في الاجتماعات العامة « في حدود القانون » (المادة ٥٤) ، وحق تكوين الجمعيات ، علي الوجه المبين في القانون (المادة ٥٥) ، وحق إنشاء النقابات والاتحادات ، على « الوجه المبين في القانون » (المادة ٥٦) ، وعدم جواز الاعتداء على الحقوق والحريات العامة التي يكفلها الدستور والقانون واعتبار ذلك جريمة لا تسقط الدعوى الناشئة عنها بالتقادم مع كفالة الدولة تعويضًا عادلاً لمن وقع عليه الاعتداء (المادة ٥٧) ، وحق المواطن في الانتخاب والترشيح وإبداء الرأي في الاستفتاء « وفقًا لأحكام القانون »

(المادة ٦٢) ، وحق الفرد في مخاطبة السلطات العامة «كتابة وبتوقيعه» و «لا تكون مخاطبة السلطات العامة باسم الجماعات إلا للهيئات النظامية والأشخاص الاعتبارية» (المادة ٦٣) ، واستقلال القضاء وحصانته (المادة ٦٥) ، وشخصية العقوبة وعدم توقيعها إلا بحكم قضائي ولا جريمة ولا عقوبة إلا بناء علي قانون سابق (المادة ٦٦) ، وعدم رجعية القوانين ، إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك في غير المسائل الجنائية وبأغلبية مجلس الشعب (أي أغلبية أعضائه وليس فقط المشاركين في التصويت ، حتى يكون لهذا الشرط معنى) (المادة ١٨٧) ، وبراءة المتهم حتى تثبت إدانته (المادة ٦٧) ، وحق المتهم في الجرائم الجنائية في أن يكون له محام يدافع عنه (المادة ٦٨) ، وحق التقاضي «للناس كافة » ، وحق المواطن في الالتجاء إلى « قاضيه الطبيعي » (المادة ٦٨) ، وعدم جواز تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء (المادة ٦٨) ، وحق الدفاع أمام القضاء (المادة ٦٩) ، وعدم جواز إقامة الدعوى الجنائية إلا بأمر من جهة قضائية « فيما عدا الأحوال المبينة في القانون » (المادة ٧٠) ، وحق المحكوم له قضائيًا في رفع الدعوى الجنائية ضد الموظفين العموميين الذين يمتنعون عن تنفيذ حكم قضائي أو يعطِّلون تنفيذه (المادة ٧٢) .

أما **الحقوق الإيجابية** المنصوص عليها في الدستور المصري فتشمل حماية الأسرة (المادتان ٩ و ١١) ، وكفالة الدولة لحق العمل (المادة ١٣) ، والأولوية في فرص العمل للمحاربين القدماء والمصابين في الحرب أو بسببها ولزوجات الشهداء وأبنائهم « وفقًا للقانون » (المادة ١٥) ، وكفالة الدولة الخدمات الثقافية والاجتماعية والصحية وخاصة للقرية (المادة ١٦) ، وكفالة الدولة لخدمات التأمين الاجتماعي والصحي ومعاشات العجز عن العمل والبطالة والشيخوخة للمواطنين « وفقًا للقانون » (المادة ١٧) ، وكفالة الدولة لحق التعليم ، وكفالة استقلال الجامعات ومراكز البحث العلمي (المادة ١٨) ، وحق العمال في المشاركة في إدارة المشاريع وأرباحها (المادة ٦٥) ، وكفالة تمثيل العمال في مجالس إدارة وحدات القطاع العام والعمل على أن يكفل القانون تمثيل صغار الفلاحين وصغار الحرفيين في مجالس إدارة الجمعيات التعاونية بنسب معينة (المادة ٢٦) ، وكفالة الدولة تقريب جهات القضاء من المتقاضين وسرعة الفصل في القضاء (المادة ٦٨) ، وحق غير القادرين ماليًا في الالتجاء إلى القضاء والدفاع عن حقوقهم ، وإن جاء النص على ذلك على أنه حق « يكفله القانون » (المادة ٦٩) .

وتشمل **الواجبات العامة** المنصوص عليها في دستور مصر واجب المرأة نحو الأسرة (المادة ١١) ، وواجب العمل (المادة ١٣) ، والواجب الوطني في مكافحة الأمية (المادة ٢١) ، والواجب الوطني في حماية أدوات الإنتاج (المادة ٢٦) ، وواجب الدفاع عن الوطن وأرضه (الذي وصف بأنه « واجب مقدس » (المادة ٥٨) ، والواجب الوطني في حماية المكاسب الاشتراكية ودعمها والحفاظ عليها (المادة ٥٩) ، والواجب الوطني في « الحفاظ على الوحدة الوطنية » (المادة ٦٠) وصيانة أسرار الدولة (المادة ٦٠) ، والواجب الوطني في «المساهمة في الحياة العامة» (المادة ٦٢) .

وبمقارنة الدستور المصري بالدساتير الحديثة الأخرى نجد أن ما يعيبه ليس قصوراً في تعداد الحقوق (**إلا بشأن غيبة أية نصوص حول البيئة النظيفة ، وحقوق المصريين فى الخارج ، وقصور النص بشأن حقوق الوالدين والأطفال** ، على ما فصلناه في الفصل الأول من هذا الجزء) . إنما يأتي العيب أساسًا في أن النصوص بشأن كثير من الحقوق والحريات العامة تأتي مقيدة ، على ما أضحناه بقيود لا يحددها الدستور وإنما يحيل في تحديدها إلى القانون ، كما تقيد الملكية الخاصة بعبارات واسعة مثل « الخير العام للشعب » . وإذا كان التقييد مقبولاً إذا وضعت له ضوابط معقولة في الدستور ، فإنه كما بيّنا في الفصل الأول ، يصبح قيداً خطيراً على الحق الدستوري إذا لم توضح ضوابطه وحدوده وترك أمرها لما يصدره المشرع من قوانين لاحقة ، أو ، كما هو الحال في المساواة بين الجنسين ، لأحكام الشريعة الإسلامية ، دون تحديد ما إذا كان المقصود ، وهو الأرجح ، عدم تعارض هذه المساواة مع الأحكام الشرعية في مسائل الأحوال الشخصية والمواريث . (يلاحظ مثلاً أن القانون المصري يساوي في قيمة الشهادة أمام المحاكم بين شهادة الرجل وشهادة المرأة ، ولم يدع أحد بأن ذلك مخالف للدستور) .

وتبعًا للملاحظات السابقة فإن مراجعة النصوص الخاصة بالحقوق والحريات العامة في الدستور يجدر في تقديري أن يراعى فيها ما يلي :

١ - أن يأتي النص على **الحريات العامة الأساسية** على النحو الذي يرد في الاتفاقيات الدولية بشأن حقوق الإنسان التي انضمت مصر إليها (وهي كما رأينا تنص على بعض هذه الحريات بصورة مطلقة وتقيِّد بعضها الآخر بنصوص محددة فيها) ، وذلك حتى تتساوى التزامات مصر الدولية مع التزاماتها الدستورية ويتمتع المصريون

بالحريات المقررة لشعوب الدول المختلفة طبقًا لهذه الاتفاقيات ، دون افتئات عليها بنصوص في التشريعات التي يحيل إليها الدستور .

٢ - أن تأتي الإحالة إلي القانون أو الشريعة في النصوص التي تقيد الحقوق العامة بضوابط محددة للقيود التي يسمح الدستور بها في هذا المجال ، إذا توافرت مبررات معقولة لمثل هذه القيود ، وألا يترك الأمر للسلطة التشريعية في تقييد الحقوق الدستورية على أي نحو تشاء .

٣ - أن توضح **الحقوق الإيجابية** مدى الالتزام القانوني للدولة بتوفير هذه الحقوق ، ولا تتركها مجرد عبارات إنشائية . وقد يترتب على هذا إعادة النظر في جدوى النص على بعض هذه الحقوق . إذا لم يكن من الممكن عمليًا توفيرها ، أو إعادة صياغتها بحيث يصبح التزام الدولة هو السعى إلى تحقيقها كلما سمحت الإمكانيات بذلك .

٤ - أن تأتى النصوص الخاصة **بالواجبات العامة** والواجبات الوطنية أكثر تحديداً ، بتوضيح من يقع عليهم عبء كل واجب من هذه الواجبات ، والمسئولية القانونية في حالة الامتناع عن القيام بها .

٥ - وقد يفيد أيضًا البحث فيما إذا كانت **الحقوق المنصوص عليها في الدساتير الحديثة والتى لم يرد لها ذكر في الدستور المصرى** تستحق أن تضاف إلى الدستور الجديد . وقد عدَّدنا هذه الحقوق بشيء من التفصيل حتى تسهل مقارنتها بالحقوق الواردة في دستور مصر الحالي .

٦ - ومن الأهمية بصورة خاصة في ظروف مصر ، التي ما زالت تسيطر فيها الدولة على معظم وسائل الإعلام العامة ، أن **يقرر الدستور حق الرد لكل من تتهمهم وسائل الإعلام بتهمة معينة أو تحاول الإساءة إلى سمعتهم وشرفهم** ، سواء كانوا من المسئولين أو غيرهم ، وكذلك فيما يتعلق بالحملات الانتخابية ، على أن يعطي هذا الرد الأهمية نفسها التي أعطيت للتهجم أو الدعاية في وسائل الإعلام . فمن شأن ذلك المحافظة على سمعة شرفاء الناس من جانب من يسيطرون على وسائل الإعلام (وأكثرهم يعملون في أجهزة حكومية أو شبه حكومية) ، ومن شأنه أن يكون حافزاً على تحري الدقة فيما يكتب أو يذاع ، وأن يحقق التوازن والعدالة في العملية الانتخابية .

ثانيا : مسألة العلاقة بين الدين والدولة

لعل أكثر الأمور حساسية في أية محاولة لتعديل الدستور أو تغييره هي مسألة العلاقة بين الدين والدولة ، بل لعل هذه المسألة هي التي تدعو الكثيرين إلى معارضة البحث في تغيير الدستور ، بصرف النظر عن الحاجة إلى ذلك ، تحسبًا لما قد تثيره من خلاف وانقسام .

وينص الدستور الحالي على أن « الإسلام دين الدولة » (المادة ٢) ، كما ينص على أن « مبادىء الشريعة الإسلامية هي المصدر الرئيسي للتشريع » (المادة ٢ بعد تعديلها عام ١٩٨٠) ، وينص أيضًا على أن « الأسرة .. قوامها الدين » (المادة ٩) ، وعلى أن تكفل الدولة التوفيق بين واجبات المرأة وعملها في المجتمع ومساواتها بالرجل في ميادين الحياة السياسية والاجتماعية و الثقافية والاقتصادية دون إخلال بأحكام الشريعة الإسلامية» (المادة ١١) . كذلك ينص الدستور على أن على المجتمع « مراعاة المستوى الرفيع للتربية الدينية » (المادة ١٩)[١٤] .

وسوف تكون أية محاولة لإعادة النظر في الدستور مناسبة من جانب أصحاب الاتجاهات المختلفة لتغيير هذه الأحكام على النحو الذي يريدونه . فالذين يرفعون الشعارات الدينية سوف يحاولون بلا شك الإضافة إلى الأحكام القائمة بما يجعل الدستور دستوراً عقائديًا صرفًا على نحو الدستور الإيراني أو النظام الأساسى للحكم في السعودية [١٥]، مع حذف النصوص الأخرى التي تتنافى مع هذا الاتجاه العقائدي

(١٤) يلاحظ أن الدستور المصري يتضمن أحكاما أخرى تبدو فيها الدولة محايدة تماما في المسائل الدينية . فالمادة ٤٠ تنص على أن « المواطنون لدى القانون سواء وهم متساوون في الحقوق والواجبات العامة لا تمييز بينهم في ذلك بسبب .. الدين . » والمادة ٤٦ تنص على أن « تكفل الدولة حرية العقيدة وحرية ممارسة الشعائر الدينية » دون أي قيد في الدستور .

(١٥) ينص **دستور إيران** على أن حكومة إيران « جمهورية إسلامية » (المادة ١) ، وأن الجمهورية الإسلامية نظام يقوم على أسس من بينها الايمان بالله الواحد وسيادته المطلقة ، والواجب الإلهي ودوره الأساسي في وضع القوانين ، والعودة إلى الله في اليوم الآخر وعدالة الله في الخلق والتشريع ، و « الأمانة المستمرة والرشاد الدائم ودورهما في ضمان العمل المستمر لثورة الإسلام » ، وكرامة الإنسان وحريته و مسئوليته أمام الله حيث تتحقق له العدالة والاستقلال والتضامن الاجتماعي عن طريق الاجتهاد المستمر للفقهاء الذين تتوافر فيهم المؤهلات والذي يمارس طبقا للقرآن و « سنة المعصومين عليهم السلام » (المادة ٢) ، كما تنص المادة ٤ من هذا الدستور على أن « كل القوانين واللوائح الدينية والجنائية والمالية والاقتصادية والإدارية والثقافية والعسكرية والسياسية وغيرها يجب أن تتأسس على معايير إسلامية . ويطبق هذا المبدأ بصورة مطلقة وعامة على كل مواد الدستور وكل القوانين واللوائح ويعتبر فقهاء المجلس الوصائي حكما في هذا الأمر » . وتعطي المادة ١٧٦ لقرارات المجلس الأعلى للأمن القومي التي يقرها الوالي الفقيه سلطة واسعة في شئون السياسة =

أو تتأسس على اتجاه عقائدي مغاير . والذين يرون أن الخلاص هو في بناء دولة عصرية حديثة تحترم الدين دون أن تجعل له دوراً في الحكم سوف يحاولون التخفيف من الأحكام القائمة أو حذفها ضمن محاولتهم تخليص الدستور من النصوص العقائدية المختلفة سواء ماكان منها دينيًا أو غير ديني . ولكل من هذين الاتجاهين أنصار كثيرون في المجتمع المصري على ما سبق وأوضحنا في الجزء الأول من هذا الكتاب ، وإن كانت عوامل عديدة قد تضافرت في السنوات الأخيرة كما بيَّنا لتجعل الكثيرين يتجهون إلى الاتجاه الأول(١٦) .

والحقيقة أن الخلاف في هذا الأمر هو خلاف سياسي في أساسه ، فالإسلام كما درسناه لا يتطلب شكلاً معينًا في الحكم ، لكنه يمنع تأليه الحاكم أخذاً بالمبدأ الأساسي

= والاستخبارات والشئون الاجتماعية والثقافية والاقتصادية التي تتعلق بالسياسات العامة للدفاع والأمن . وتنص المادة ٥ على أنه « أثناء اختفاء والي العصر (أسرع الله في عودته) تؤول ولاية الأمة وقيادتها إلى الفقيه العادل المتقي الذي يلم إلماما كاملا بظروف عصره والذي يتمتع بالشجاعة والعلم والقدرة على الإدارة وتحمل مسئولياته طبقا للمادة ١٠٧ » ! ويتم اختيار هذا الوالي الفقيه من جانب مجموعة صغيرة من الخبراء طبقاً لهذه المادة ، وقد كان هذا الفقيه هو الإمام الخميني وخلفه الإمام خمانيني. وقد جاء في المادة ١٢ من هذا الدستور أن « الدين الرسمي لإيران هو الإسلام والمذهب الجعفري الإثنا عشري في أصول الدين والفقه ويبقى هذا المبدأ إلى الأبد .. »

كذلك ينص **النظام الأساسي للحكم في المملكة العربية السعودية** على أن المملكة « دولة عربية إسلامية ذات سيادة عامة دينها الإسلام ودستورها كتاب الله وسنة رسوله صلى الله عليه وسلم ... » وتنص المادة ٦ منه على أن «يبايع المواطنون الملك على كتاب الله تعالى وسنة رسوله وعلى السمع والطاعة في العسر واليسر والمنشط والمكره»، والمادة ٧ على أن « يستمد الحكم في المملكة العربية السعودية سلطته من كتاب الله تعالى وسنة رسوله وهما الحاكمان على هذا النظام وجميع أنظمة الدولة » ، والمادة ٨ على أن « يقوم الحكم في المملكة العربية السعودية على أساس العدل والشورى والمساواة وفق الشريعة الإسلامية » .

ويأتي النص على أن الإسلام دين الدولة في دساتير معظم الدول العربية ويضيف **دستور المغرب** (المادة ١٩) أن « الملك ، أمير المؤمنين والممثل الأعلى للأمة .. يكفل تطبيق الإسلام » .

ويندر في دساتير الدول غير العربية أن نجد نصوصًا ذات طابع ديني مماثل وإن كانت دساتير بعض الدول الكاثوليكية في أمريكا اللاتينية تتضمن نصوصا بشأن « دعم الديانة الكاثوليكية » (دستور **الأرجنتين** ، مادة ٢) أو الاعتراف بالكنيسة الكاثوليكية (دستور **بيرو** ، المادة ٧/١) . كما ينص دستور **السويد** الذي يتكون من عدد من القوانين الأساسية بدأت في عام ١٨٠٩ وكان آخر تعديلاتها في عام ١٩٨٩، على أن « مذهب لوثر هو الدين الرسمي للدولة » . وعلى العكس من ذلك نجد دساتير الديموقراطيات الغربية العتيقة تنفي أي طابع ديني للدولة ، فينص الدستور الفرنسي (١٩٥٨) على أن فرنسا .. دولة علمانية (المادة ٢/٢) وينص الدستور الأمريكي على الفصل بين الدولة والكنيسة (التعديل الأول ، ١٧٩١) : « يمتنع على الكونجرس إصدار قانون فيما يتعلق بإنشاء دين (للدولة) .. ».

راجع أيضا دستور **جمهورية التشيك** (المادة ٢ « تتأسس الدولة على القيم الديموقراطية ولا يجوز ربطها بأيديولوجية خاصة أو بدين معين » .

(١٦) راجع الجزء الأول من هذا الكتاب ، الفصل الأول .

«لا إله إلا الله» ، والقرآن الكريم لم يتعرض لمسألة الحكم ، بمعنى إدارة شئون الجماعة ، إلا بالعبارات العامة بشأن الشورى في قوله تعالى﴿ وأمرهم شورى بينهم ﴾ (السورة ٤٢، الآية ٣٨) ، وقوله جل شأنه ﴿ وشاورهم في الأمر ﴾ (السورة ٣ ، الآية ١٥٩) ، إلى جانب الآيات العامة الأخرى وسير الأنبياء التي تنهي عن الظلم والطغيان . وبالتالي فإن أي نظام يحقق المشاركة في اتخاذ القرارات ويسمح بتداول الرأي والسلطة هو نظام لانراه يتعارض مع هذه المبادئ الإسلامية .

أما النصوص الواردة في الدستور المصري والسابق سردها ، فإنها تثير الكثير من الأسئلة .

•• فليس من الواضح ما هو الأثر القانوني لتعبير أن « الإسلام دين الدولة » :

ليس المقصود طبعا أن الدولة ، وهي شخص اعتباري وليست شخصًا طبيعيًا ، ينتظر منها أن تفعل ما ينتظر من شخص طبيعي يدين بالإسلام من شهادة الشهادتين وإقامة الصلاة وإيتاء الزكاة وصوم رمضان وحج البيت إن استطاع إليه سبيلا ؟ وإذا كان النص مجازيًا ويقصد به أن غالبية المصريين يدينون بالإسلام وأن مصر تعتبر بناء على ذلك دولة إسلامية تحترم القيم العليا للإسلام وتدافع عنها ، فلماذا لايأتي بهذه العبارات الواضحة بدلا من النص على أن للدولة دينًا ، وهو نص ، فضلاً عن مجازيته ، قد يثير اللبس أو يرتب نتائج قانونية غير متفق عليها .

•• وما معنى أن « مبادئ الشريعة الإسلامية هي المصدر الرئيسى للتشريع » ؟

من الواضح أن هذا النص لايعني أن مبادئ الشريعة هي المصدر **الوحيد** للتشريع ، فمن الممكن أن يكون هناك مصادر أخرى مثل القانون المقارن ومبادئ القانون الطبيعي وقواعد العدالة . بل إن معظم التشريعات الحديثة هي بحكم موضوعاتها مستمدة من الدراسات الاجتماعية والاقتصادية المستحدثة وما أخذت به تشريعات الدول الأخرى وخاصة الدول الأكثر تقدمًا ، وهو أمر لايتعارض مع مبادئ الشريعة في ذاته ، ولكنه قد لا يتفق مع نص يقول : إن المصدر **الرئيسي** للتشريع هو مبادئ الشريعة كما يقول بها مذهب فقهي أو آخر . ومن الواضح على أي حال أن النص لايعني في ذاته أن إصدار تشريع يستمد مصدره من غير مبادئ الشريعة يجعل هذا التشريع غير دستوري. بل إن نص الدستور في ذاته قد لايعني بالضرورة أن مثل هذا التشريع يكون غير دستوري إذا تعارض مع مبادئ الشريعة ، لأن « المصدر الرئيسي » ليس معناه في

اللغة « المصدر الذي يبطل ماعداه » ، وإنما معناه المصدر الذي يغلب اللجوء إليه (وإن كانت المحكمة الدستورية العليا في مصر قد فسرته فيما يبدو على غير ذلك إستناداً إلى ما جاء في تقرير لجنة مجلس الشعب التي أعدت النص ، وليس إلى النص نفسه ، كما سيجيء) . وإذا كان النص لايعني لغةً ماذكرناه فما الذي يعنيه إذن ؟ وما هي قيمته الحقيقية إن كانت معظم التشريعات الجديدة تخاطب موضوعات مستحدثة تحتاج إلى معالجة مستحدثة أيضا ؟

لقد أوضحت المحكمة الدستورية العليا في عدد من أحكامها ما يعنيه نص المادة الثانية من الدستور وجاءت إيضاحاتها كما يلي (وإن كنت لا أستخدم ألفاظها دائمًا بغية تبسيط الشرح) :

- النص الدستوري يخاطب المشرع وليس القاضي ، أي أنه « يستهدف توجيه الشارع إلي استلهام قواعد التشريع من مبادئ الشريعة الغراء » بصفة رئيسية ، لكنه لا يطلب من المحاكم أن تطبق مباشرة مبادئ الشريعة وتغفل ما لا يتفق معها من نصوص تشريعية قائمة ، وبعبارة أخري فإن النص الدستوري هو « قيد استحدثه الدستور علي سلطة المشرع في شأن المصادر التي يستقي منها أحكامه التشريعية »(١٧).

- « إلزام الدستور المشرع باتخاذ مبادئ الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسى للتشريع لا ينصرف سوى إلى التشريعات التي تصدر بعد التاريخ الذي فرض فيه الإلزام (٢٢ من مايو ١٩٨٠) ... أما التشريعات السابقة علي ذلك التاريخ فلا يتأتى إنفاذ حكم الإلزام بالنسبة لها لصدورها فعلاً من قبل ، أى في وقت لم يكن القيد المتضمن هذا الإلزام قائمًا واجب الإعمال »(١٨) .

---

(١٧) الحكم الصادر بتاريخ ٤ مايو ١٩٨٥ ، في الدعوى رقم ٢٠ لسنة ١ ق دستورية) ، والحكم الصادر في ١٩ يونيه ١٩٨٨ في الدعوى رقم ٣٦ لسنة ٢ ق دستورية . وقد جاء في الحكم الأول « أن سلطة التشريع اعتباراً من تاريخ العمل بتعديل العبارة الأخيرة من المادة الثانية من الدستور في ٢٢ مايو ١٩٨٠ أصبحت مقيدة فيما تسنه من تشريعات مستحدثة أو مُعدّلة لتشريعات سابقة على هذا التاريخ ، بمراعاة أن تكون هذه التشريعات متفقة مع مبادئ الشريعة الإسلامية وبحيث لا تخرج في الوقت ذاته عن الضوابط والقيود التي تفرضها النصوص الدستورية الأخرى علي سلطة التشريع في صدد الممارسة التشريعية » .

(١٨) الحكم الصادر في ١٩ يونية ١٩٨٨ ، المرجع السابق ، وفي معرض قولها بأن نص المادة الثانية من الدستور بعد تعديلها سنة ١٩٨٠ لا ينصرف سوي إلي التشريعات التي تصدر بعد تاريخ هذا التعديل ، أضافت المحكمة الدستورية العليا أنه « إذا انطوى أي (من هذه التشريعات) علي ما يتعارض مع مبادئ الشريعة الإسلامية يكون قد وقع في حومة المخالفة الدستورية » . وتعتبر هذه الإضافة ، من الناحية القانونية الصرفة من قبيل ما يسمى باللاتينية Obiter dictum بمعنى أنها « عبارة عابرة » لم تكن لازمة في مجال الحكم الصادر بدستورية النصوص المطعون فيها ، وهي على أي حال لا تستند مباشرة إلى ما جاء في نص الدستور ، فهذا النص لا يتكلم عن « مخالفة دستورية » وإنما يقرر فقط أن مبادئ الشريعة =

• النعي بأن « عدم تعديل مادة (في تشريع قائم) لمخالفتها لمبادئ الشريعة بعد تعديل المادة الثانية من الدستور في ٢٢ مايو سنة ١٩٨٠ – التاريخ الذي فرض فيه الإلزام باتخاذ مبادئ الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسي للتشريع – النعي عليها بمخالفة حكم هذه المادة في غير محله »[١٩] .

• « إن قصْر الإلزام الدستوري على التشريعات اللاَّحقة لتعديل الدستور » لا يعني إعفاء المشرع من تبعة الإبقاء على التشريعات السابقة رغم ما قد يشوبها من تعارض مع مبادئ الشريعة الإسلامية وإنما يلقي على عاتقه من الناحية السياسية مسئولية المبادرة إلى تنقية هذه التشريعات من أية مخالفة دستورية للمبادئ سالفة الذكر ، تحقيقًا للاتساق بينها وبين التشريعات اللاحقة في وجوب اتفاقها جميعًا مع هذه المبادئ وعدم الخروج عليها »[٢٠] .

• يجوز للسلطة التشريعية في تطبيق المادة الثانية من الدستور أن تختار بين المذاهب المختلفة في الفقه الإسلامي ؛ لأن « تخيُّر الشارع مذهبًا دون مذهب أو أرجح الأقوال في مذهب من المذاهب وإلزام القضاء التقيد به هو من المسائل التي يرخص فيها بسلطة تقديرية وفقًا لما يراه ملائمًا لظروف المجتمع بلا معقب عليه في تقديره »[٢١].

• « يسوغ للشارع ، بما لديه من سلطة أن يجمع الناس على رأي واحد (في أحكام الشريعة) يرفع به الخلاف ويقيد به القاضي كي ينزل الجميع على حكمه ويأثِّم من يخالفه ؛ لأن طاعة ولي الأمر واجبة فيما ليس فيه مخالفة للشرع ولا معصية ، وأساس هذا الجمع هو تيسير تعريف القاضي والمتقاضي على السواء بما يحكم أعمال

= هي المصدر الرئيسي للتشريع وليست « المصدر الوحيد » كما أوضحنا . وقد اعتمدت المحكمة في هذه النتيجة ، كما فعلت من قبل في الحكم الصادر في ٤ مايو ١٩٨٥ ، على تفسير النص بحسب نية من كتبوه في لجنة مجلس الشعب وليس بناء على التفسير الموضوعي له أي المعنى العادي لألفاظه ، وقد جاء تكرار لهذا « التفسير الشخصي » في تقرير اللجنة العامة لمجلس الشعب بتاريخ ١٥ سبتمبر ١٩٨١ .

(١٩) المرجع السابق . (وكذلك الحكم الصادر في ٤ من أبريل ١٩٨٧ في الدعوى رقم ١٤١ لسنة ٤ ق دستورية ، وفي ٦ من يونيه ١٩٨٧ في الدعوي رقم ١٢٥ لسنة ٦ ق دستورية ، في ٢ أبريل ١٩٨٨ في الدعوى رقم ٤٥ لسنة ٣ ق دستورية ، وفي ٤ من نوفمبر ١٩٨٩ في الدعوى رقم ٣٥ لسنة ١٠ ق دستورية ، وفي ٣ من فبراير ١٩٩٠ في الدعوى رقم ١٧ لسنة ٨ ق دستورية ، وفي ٥ من يناير ١٩٩١ في الدعوى رقم ٣٣ لسنة ١٠ ق دستورية .

(٢٠) الحكم الصادر في ٤ من مايو ١٩٨٥ ، المشار إليه في هامش ١٧ ، ويلاحظ هنا أيضًا التزيد من جانب المحكمة الذي سبق ملاحظته في الهامش رقم ١٨ .

(٢١) الحكم الصادر في ٣ من أبريل ١٩٧٦ في الدعوى رقم ١٠ لسنة ٥ ق دستورية .

الناس من قواعد تحقيقًا لاستقرار المعاملات وثبات الأحكام وإرساء الحق والعدالة والمساواة »(٢٢) .

● « ليس هناك مانع شرعي من الأخذ بأقوال الفقهاء من غير المذاهب الأربعة إذا كان الأخذ بأقوالهم يؤدي إلى جلب صالح عام أو رفع ضرر عام »(٢٣) .

وإذا كان هذا ما يعنيه نص الدستور ، في حين أننا نعلم جميعًا أن أكثر التشريعات الجديدة تعالج مسائل معقدة تتعلق بالاستثمار والبنوك والتجارة والبيئة والأمن والانتخابات والتأمينات الاجتماعية وغيرها من المسائل التي تواجه أي دولة حديثة والتي تخاطبها مبادئ الشريعة كما فُسرت حتى الآن من حيث عمومياتها فقط ، وليس من حيث التفاصيل التي ينبغي ابتداعها لتناسب الظروف الحالية ، فهل من الواقعي أن نقول : إن مبادئ الشريعة هي المصدر « الرئيسي » للتشريع ؟ وهو ما لا ينطبق حتى على تشريعات الدول التي تتسم دساتيرها بطابع إسلامي واضح ؟ إن معظم القوانين الحديثة في دول مثل إيران والمملكة العربية السعودية، مثلها مثل القوانين الحديثة في الدول الأخرى جميعا ، لا تستمد مصدرها من الكتاب والسنة مباشرة بقدر ما تستند إلى الدراسات الخاصة بمواجهة المشاكل العملية الجديدة والسياسات التي اتبعت في الدول المختلفة . والقول بغير ذلك هو قول سياسي قد يرضي الجماهير ولكنه لا يعبِّر عن الواقع . ويدفعنا هذا إلى الاعتقاد بأن النص كما جاء في الدستور المصري كان مزايدة سياسية أكثر منه تقديرا لما يمكن أن يحدث في الواقع مهما خلصت النوايا . وقد كان النص يخدم الغرض منه بصورة أوضح لو أنه طالب المشرع بأن « يستلهم في التشريعات التي يصدرها مبادئ الشريعة وقيمها العليا » ، أو حتى إن ذهب إلى أبعد من ذلك وطالب بأن « لا يخالف التشريع مبادئ الشريعة وقيمها العليا » ، دون التزيد بما لا يمكن أن يحدث عملاً .

---

(٢٢) المرجع السابق . ويلاحظ أن قول المحكمة « « إن طاعة ولي الأمر واجبة فيما ليس فيه مخالفة للشرع (بمعنى الشريعة) ولا معصية » هو أيضًا Obiter dictum لا تستند إلى نص المادة الثانية من الدستور في ذاتها ، وقد يتعارض هذا القول على أي حال مع قول المحكمة بأن أحكام التشريعات السابقة على مايو ١٩٨٠ تظل واجبة الاتباع (ولو كانت مخالفة للشريعة) . ويلاحظ أن العبارات العابرة ذات الطابع الديني قد انتشرت في أحكام القضاء المصري في السنوات الأخيرة ، ولم يأت ذلك نتيجة لتغير في النظام القانوني وإنما نتيجة للتحول العام في العقلية المصرية وانتشار الفكر الذي يرفع الشعارات الدينية منذ عام ١٩٧١ واتجاه الكثيرين إلى إرضاء هذا التيار .

(٢٣) المرجع السابق ،. مقتبسا من المذكرة الإيضاحية للمرسوم بقانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٢٩ الخاص ببعض أحكام الأحوال الشخصية .

والحقيقة أن القانون المدني المصري قد عالج هذه المسألة على نحو أفضل بعد أن كان المرحوم الأستاذ الدكتور أحمد عبد الرازق السنهوري ، وهو حجة في القانون والشريعة ، قد توافر على بحثها سنوات طويلة ثم جاء بالحل الذي بُحث تفصيلا في مجلس الشيوخ من جانب أساتذة أجلاء والذي يتمثل في شقين : أولهما أن يأتي حكم القانون متفقا مع حاجات العصر وغير مخالف لمبادئ الشريعة كما فهمها الفقهاء المتحررون، وثانيهما أن يحكم القاضي في المسائل التي **لايرد فيها نص في التشريع** طبقا لأحكام الفقه الإسلامي ومبادئ القانون الطبيعي والعدالة .

ومن الممكن أن يأخذ الدستور الجديد بما أخذ به القانون المدني المصري في مادته الأولى ، ويبعدهذه المسألة عن المزايدات السياسية ، وإن كان الأفضل ترك هذا النص في مكانه الطبيعي وهو مطلع مجموعة القانون المدني . ولا يسع المرء أن يتساءل : إذا كانت هذه المسألة قد فصلها القانون المدني منذ فترة طويلة ، بطريقة معقولة ، فلماذا أثيرت في عام ١٩٨٠ عند تعديل الدستور ؟ ولماذا يثار كل هذا الضجيج حولها في الوقت الحاضر ؟

إن أحدا لا يجادل في أن الفقه الإسلامي هو مصدر عظيم يمكن أن تستمد منه حلول قانونية لكثير من المشاكل . وإذا كان من الممكن أن نقول : إن القوانين المصرية في مجملها لا تخالف الشريعة ، فإن من المبالغة حقًّا أن نصف ما يحدث في الواقع بأنه وضع أصبحت فيه مباديء الشريعة هي المصدر الرئيسي لكل تشريع جديد . وإذا كان هذا هو الواقع ، فلماذا نضع أحكامًا هي من قبيل المباهاة الكلامية بدلاً من الأحكام التي يمكن أن يستلهمها التشريع والقضاء دون عناء ؟

لا شك عندي في أن المطالبة بتطبيق الشريعة قد أصبحت رمزاً لاتجاه سياسي . وهو رمز يعرف أصحاب هذا الاتجاه أن له وقعًا لدى الجماهير فيستغلونه لجلب التأييد السياسي ، وليس لمجرد الاقتناع بجدواه أو واقعيته أو لأن نتائجه سوف تختلف كثيرا عما هو كائن فعلا . ولو كانت هذه المطالبة تصدر فقط عن خشية الله والإيمان به لكان الأجدى أن تذهب إلى أن يراعي المشرع فيما يصدره من تشريع المبادئ العامة والقيم الأساسية التي نص عليها القرآن وأكدتها السنة المتواترة ، وأن يحكم القضاء فيما لا يرد فيه نص تشريعي بأحكام الشريعة التي تتفق مع الظروف المعاصرة ، وهو ما أخذ

به القانون المدني المصري منذ صدوره في عام ١٩٤٩ . ولم يجرؤ أحد على الادعاء بأن هذا القانون يخالف الشريعة إلا بما أثير حول المادة ٢٢٦ منه التي تقرر فوائد تأخيرية على من يتخلفون عن أداء التزاماتهم المالية . إلا أن هذه المادة أبعد ما تكون عن الربا الذي نهى عنه القرآن . بل ولا تستقيم المعاملات في المجتمع الحديث بغيرها ، لكن الذين يتخلفون عن أداء التزاماتهم مخالفين أمر الله بالوفاء بالعهد واحترام العقد لا يترددون في استخدام الدين لتبرير مخالفاتهم ، مستغلين في ذلك جهل من لا يعلمون وخوف من يعلمون . كذلك فإن قانون العقوبات المصري يجرِّم جميع الأفعال التي وصفها القرآن الكريم بأنها «حدود الله» وإن كان يضع لها عقوبات وجدها تتفق مع ظروف العصر وإن اختلفت بعضها عن العقوبات الحالة الآنية التي كانت تتفق مع الأوضاع عند نزول هذه الأحكام . ولن يحسم هذا الأمر إلا إذا تصدى له العارفون بعلم القانون وبفقه الشريعة بشجاعة وإخلاص ، حتى يأتي الدستور الجديد حاميًا للحريات والحقوق العامة التي تنص عليها الدساتير الحديثة ولا يجوز حرمان المصريين منها ، وحتى تأتي أحكام هذا الدستور متفقة مع الإطار الذي يسمح لمصر بالإنطلاق إلى الأمام في كل المجالات ولا يثقلها بقيود لم يعد لها مبرر في العصر الحديث ، خاصة وأن من الممكن أن يتم ذلك كله مع الاحترام الكامل لدين الله وصراطه المستقيم .

وقد آن الأوان لمن يمارسون السياسة أو يتطلعون إلى ممارستها لأن يتحملوا المسئولية الشخصية عن أقوالهم وأفعالهم ، وعن منجزاتهم وأخطائهم ، بدلا من أن ينسبوا كل ذلك زوراً إلى الله جل شأنه ، وبدلا من أن يحاولوا سلب الناس حرياتهم باسم الدين . كما آن الأوان لهم أن يسموا السياسة باسمها ويقبلوا ما تحتمله من تقلبات ، بدلا من خلطها طوال الوقت بالدين الذي لا يأتيه الباطل من بين يديه أو من خلفه .

وإنني إذ أعالج المسألة بهذه الصراحة ، أعرف أنها قد تثير استياء من لا يفهمون ما كتبته على وجه صحيح ، لكني أصدر في ذلك عن إيماني العميق بالإسلام الذي يدعوني إلى قول ما أعتقد أنه الصواب وليس إلى مسايرة التيار ، كما أصدر في ذلك عن إيماني بضرورة الاستفادة من التقدم الإنساني في علم القانون وفي الحقوق والحريات الدستورية التي لا ينبغي التفريط فيها إرضاءً لمن يولعون باستغلال الدين لأغراض سياسية أو شخصية .

ثالثا : دور الدولة الاقتصاي والاجتماعي

بينما تتضمن الدساتير الحديثة نصوصا ذات طابع اقتصادي ، مثل النصوص بشأن حق الملكية الخاصة والمبادرة الخاصة والنظام الخاص بالموارد الطبيعية ، فإن **معظم هذه الدساتير تتفادى النص على نظام اقتصادي معين** تلتزم به الدولة ، بل تترك الدساتير هذه المسألة للحكومة التي ينتخبها الشعب والتي قد تختلف توجهاتها الاقتصادية من حكومة لأخرى . وهو ما يتحقق فعلا في معظم الدول الديموقراطية حيث قد تحل حكومة اشتراكية محل حكومة ذات توجه رأسمالي أو العكس مع عمل كل منهما في إطار الدستور ذاته .

وعلى العكس فإننا إذا قارنا الدستور المصري بالدساتير التي صدرت في السنوات العشرة الأخيرة لا نجد بينها ما يفترض دوراً رئيسيًا للقطاع العام إلا دستوري إيران والجزائر ، وإن كانت هاتان الدولتان تسيران الآن في طريق نقل ملكية القطاع العام إلى القطاع الخاص شأنهما شأن غيرهما من الدول . وحتى في هاذين الدستورين لايصل الأمر إلى مانجده في الدستور المصري من نصوص عقائدية عديدة حول النظام الاشتراكي كما أوضحنا في الفصل السابق . وعلى العكس منذ ذلك نجد بعض الدساتير الحديثة ، مثل دستور **كولومبيا** ، ودستور **بيرو** ، تتضمن أحكاما بشأن التخصيصية (الخصخصة) ، حيث تنص المادة ٦٠ من دستور كولومبيا على « التخصيصية الديموقراطية لمشروعات الدولة » ، وتأتي في المادة الانتقالية الثامنة في دستور **بيرو** إشارة إلى عمليات التخصيصية في مجال « القضاء التدريجي على الاحتكار في منح التراخيص والامتيازات لإدارة المرافق العامة » . ولكن الدساتير الأخرى لاتتضمن نصوصا خاصة بذلك كما أوضحنا ، وإن أكَّد بعضها على حماية المبادرة الخاصة وحقوق الملكية ونص بعضها الآخر على الحق في المنافسة الحرة . كما نجد في بعض هذه الدساتير (دستور **بولندا**) نصوصًا بشأن القطاع العام حيث ينص الدستور الأخير على إنشاء مجلس أعلى للرقابة على النشاطات الاقتصادية والمالية لهيئات الدولة ومشروعاتها وكذلك المنظمات التعاونية واتحادات العمال والمنظمات الاجتماعية (المادة ٣٤) .

وفي حين لا تتكلم الدساتير الحديثة عن دور الدولة في المجال الاقتصادي فإنها تحفل بالنصوص بشأن دور الدولة في المجال الاجتماعي ، ويرد ذلك عادة عند التعرض للحقوق الإيجابية التي سبقت الإشارة إليها بشيء من التفصيل . وعلى ذلك نجد كل هذه الدساتير ، فيما عدا دستور **الجزائر** ودستور **جنوب إفريقيا** ، تنص على واجب الدولة في توفير برامج للتأمين ضد البطالة . ونجدها بغير استثناء تتضمن نصوصًا بشأن تقديم التعليم للمواطنين مع اختلاف بشأن التعليم العالي كما سنوضح . كما نجدها ، فيما عدا دساتير **الأرجنتين وجمهورية التشيك ، والمغرب** ، تتضمن نصوصًا بشأن واجب الدولة في توفير الرعاية الصحية . كذلك تتضمن هذه الدساتير جميعًا ، فيما عدا دساتير **الجزائر ومالاوى والمغرب** ، نصوصًا بشأن الضمان الاجتماعي ، بل وتتضمن جميعًا ، فيما عدا دساتير **الجزائر والأرجنتين و البرازيل و المغرب** نصوصًا بشأن واجب الدولة في تقديم الخدمات الثقافية . ويقتصر دستور **مالاوي** على ذكر حق الشعب في التنمية وعلى الإجراءات التي تتخذها الدولة لوضع هذا الحق موضع التطبيق . أما دستور **تركيا** فيكتفي بشأن الخدمات الثقافية بذكر « واجب الدولة في كفالة المحافظة على الثورة الثقافية » وإنشاء « مؤسسة أتاتورك العليا للثقافة » . وقد نص الدستور المصري على واجبات الدولة في المجالات الاجتماعية والثقافية ، وجاء ذلك بشكل دعانا إلى القول في الفصل الأول من هذا الجزء بأن هذه النصوص ربما تكون قد تجاوزت الحدود الواقعية لما يمكن للدولة توفيره فعلاً للمواطنين في مصر.

وربما يحتاج الأمر إلى توضيح خاص بشأن **الحق في التعليم** ومدى التزام الدولة بتوفيره في الدساتير الحديثة . فبينما ورد النص على الحق في التعليم دون تحديد في دساتير **الجزائر والسعودية والأرجنتين والبرازيل ومالاوي والمغرب** ، اقتصر هذا الحق، وتبعًا لذلك التزام الدولة المقابل له ، على التعليم الابتدائي والثانوي في دساتير **بيلاروس ، وتشيلي ، و كولومبيا ، وجمهورية التشيك، والهند، وقزاقستان ، وجنوب إفريقيا ، وتركيا** ، وإن نص الدستور الأخير على تقديم المنح الدراسية للطلبة المحتاجين في التعليم الثانوي والعالي . **أما التعليم العالي فلا نجد بين الدساتير الحديثة التي درسناها نصًا صريحا بالتزام الدولة بتوفير التعليم مجانا في جميع مراحل التعليم إلا في الدستور المصري** ، وهو أمر سبق وعلقنا

عليه بإسهاب في الجزء الثاني من هذا الكتاب [٢٤] .غير أن بعض الدساتير تنص على توفير التعليم العالي من جانب الدولة في حدود معينة : فينص دستور **جمهورية التشيك** ، وهي دولة أغنى كثيرًا من مصر وذات تاريخ اشتراكي طويل ، على واجب الدولة في تقديم المنح الدراسية « **طبقا لوضع ميزانية الدولة** » (المادة ٣٣) ، وينص دستور **إيران** ، وهو دستور يعطي للدولة باعًا طويلا في جميع المجالات ، على واجب الدولة في « التوسع في التعليم العالي المجاني **إلى المدى الذي يحقق للدولة الاكتفاء الذاتي** » (المادة ٣٠) كما ينص دستور **بيرو** على واجب الدولة في تقديم المنح الدراسية « للطلبة المحتاجين والمتفوقين » (المادة ١٧) ، ويكتفي دستورا **بولندا** (المادة ٧٢) **وتركيا** (المادة ٤٢) بالنص على المنح الدراسية في التعليم العالي للطلبة المحتاجين . أما دستور **روسيا** ، قائدة العالم الاشتراكي في الماضي ، فإنه ينص ، في المادة ٤٣ ، على أن « لكل فرد الحق في تلقي التعليم العالي في مؤسسة حكومية أو بلدية مجانًا **على أساس تنافسي** » ، أي للمتفوقين .

ويؤكد هذا ما سبق وفصّلناه في الجزء الثاني من هذا الكتاب بأن ما فعلته مصر من فتح باب التعليم العالي لجميع الحاصلين على الثانوية العامة بصرف النظر عن قدراتهم الذهنية ، وبالمجان ، لم تفعله أي دولة أغنى منها (باستثناء دول عربية أخرى) ، وهو ما أسهم ، كما شرحنا ، في التوسع الهائل في التعليم الجامعي الحكومي بصرف النظر عن قدرات الجامعات على توفير تعليم جامعي حقيقي ، وبصرف النظر عن قدرات الطلاب على تلقي هذا التعليم . وكانت النتيجة أن حلّت مجانية الشهادات الجامعية محل التعليم الجامعي المجاني الذي قصده الدستور . وقد وصلنا في الجزء الثاني من هذا الكتاب إلى ضرورة تفسير نص الدستور المصري بمايقصر مجانية التعليم الجامعي على الطلبة المتفوقين والمحتاجين ماليًا ، وإلا وجب تعديل النص توفيرًا للموارد اللازمة وإنقاذاً للتعليم الجامعي مما آل إليه . وهذا أمر لايقبله فيما يبدو المسئولون المصريون تمسكا بالهدف النبيل في توفير التعليم الجامعي للجميع ، رغم معرفتهم أن الوضع الحالي يحرم الجميع من فرصة الحصول على تعليم جامعي حقيقي ، ويحرم مصر تبعًا لذلك إلى حد كبير من الأساس الذي لاريب فيه لأي تقدم في المستقبل .

---

(٢٤) راجع الجزء الثاني ، ص١٣٣ - ١٣٤ .

إن مانريده للدستور الجديد هو أن ينص على التزام الدولة بتقديم الخدمات الاجتماعية الأساسية لجميع المواطنين بمستويات عالية مقابل رسوم تمكّن الدولة من توفير هذه الخدمات مع إعفاء غير القادرين ماليا من هذه الرسوم ، على أن تلتزم الدولة بتقديم خدمات التعليم الأساسي ومحو الأمية والصحة الوقائية لجميع المواطنين بغير مقابل ، كما تلتزم بتوفير المنح الدراسية للطلبة المتفوقين والمحتاجين في التعليم العالي في حدود قدراتها المالية . وإذا كان من غير الواقعي أن يلزم الدستور الدولة بتوفير العمل لجميع المواطنين ، وهو أمر لم يحدث على أي حال في الواقع في ظل الدستور الحالي الذي ينص عليه ، فإن من الأفضل أن يلزم الدستور الدولة بوضع نظام للتأمين ضد البطالة . كذلك فإن من المفيد أن تُرفع من الدستور النصوص التي تصبغه بنظام اقتصادي معين وأن يصبح الدستور محايداً في هذه المسألة ، يتركها لاختيار الشعب في الانتخابات العامة كل مرة بحيث يأتي بالحكومة التي يراها أقدر على مواجهة المشاكل الإقتصادية طبقا للظروف السائدة ، دون اختيار مسبق يفرض عليه ، أو « حتمية تاريخية » ليس لها سند في التاريخ . ويكفي الدستور أن يؤكد على حماية الملكية ، الخاصة والعامة على السواء ، وعلى احترام الحقوق والالتزامات التعاقدية ، أيا كانت الأطراف المتعاقدة، باعتبار ذلك من الشروط الضرورية لمناخ الاستثمار ولاستقرار المعاملات في ظل أي نظام اقتصادي .

رابعا : المسائل المتعلقة بالمجلس التشريعي

تأخذ معظم الدساتير الحديثة بنظام المجلسين في البرلمان : مجلس يمثّل الشعب في مجموعه مقسما إلى الدوائر الانتخابية التي يحددها القانون ، ومجلس يمثل الولايات أو المحافظات أو المناطق التي يتكون منها إقليم الدولة . وبالرغم من اختلافات بين هذه الدساتير في طريقة تشكيل المجلس الثاني واختصاصاته ، فإن أحدا منها لايجعل دور هذا المجلس الثاني استشاريا محضا كما هو الحال في مجلس الشورى طبقا للدستور الحالي لمصر .

وعلى حين تجعل هذه الدساتير انتخاب أعضاء المجلس الأول عن طريق الإقتراع العام المباشر ، فإن بعضها تضع نظامًا خاصًا للمجلس الثاني وإن كان أكثرها يجعل اختيار أعضائه عن طريق الانتخاب المباشر أيضًا ، ولكن على مستوى الولايات أو المحافظات

التي تتكون منها الدولة . ومن الأنظمة التي تختلف عن ذلك نظام الانتخاب غير المباشر لجميع أعضاء المجلس الثاني طبقًا لنظام الدستور **الفرنسي** ، وهو ما نجده في دستور **روسيا** ، حيث يتكون مجلس الاتحاد من ممثلين اثنين لكل جمهورية أو إقليم ، (أحدهما يختاره المجلس النيابي فيها والثاني تختاره السلطة التنفيذية في الجمهورية أو الإقليم) ، ومن الدساتير ما يأخذ بنظام الانتخاب غير المباشر **لأغلبية** أعضاء المجلس الثاني ، كما هو الحال في دستور **الهند** حيث يرشح رئيس الدولة ١٢ عضواً ويتم انتخاب الأعضاء الباقين (٢٣٨ عضو) عن طريق المجالس النيابية للولايات على أساس التمثيل النسبي (وبالطريقة التي يحددها القانون بالنسبة لمجالس الأقاليم التي لا تعتبر ولايات ويطلق عليها « أقاليم الاتحاد »)، وكما هو الحال في دستور **قزاقستان** حيث يتكون المجلس الثاني من عضوين عن كل منطقة « أوبلاست » أو مدينة (بما في ذلك العاصمة) تنتخبها المجالس الشعبية لهذه المناطق والمدن في اجتماع مشترك ، إلى جانب ٧ أعضاء يعينهم رئيس الدولة ، كذلك جميع الرؤساء السابقين للدولة بحكم مناصبهم السابقة . ومن الأمثلة الفريدة ما جاء في دستور **مالاوي** من أن يتكون المجلس الثاني من ٨٠ عضواً ، واحد عن كل منطقة يختاره مجلس المنطقة ، وواحد يختاره رؤساء القبائل في كل منطقة ، و٣٢ عضواً يختارهم المجلس نفسه بأغلبية الثلثين عن طريق لجنة ترشح من يقع عليهم الاختيار طبقًا لما حققوه من خدمات اجتماعية أو لأنهم يمثلون الديانات الرئيسية في مالاوي (المادة ١/٦٨). وينفرد هذا الدستور أيضًا باشتراط أن يكون نصف من ترشحهم لجنة الترشيح هذه لعضوية مجلس الشيوخ من النساء (المادة ٤/٦٨) .

وقد نص الدستور المصري على أن « ينتخب ثلثا أعضاء المجلس (مجلس الشورى) بالاقتراع المباشر السري العام على أن يكون نصفهم من العمال والفلاحين . ويعين رئيس الجمهورية الثلث الباقي »(المادة ١٩٦)، وجعل الدستور مدة العضوية في مجلس الشورى ست سنوات (مع تجديد انتخاب واختيار نصف الأعضاء كل ثلاث سنوات ، المادة ١٩٨)، بخلاف مجلس الشعب الذي يتم انتخاب جميع أعضائه (عدا العشرة الذين يعينهم الرئيس) وتحدد مدة الأعضاء فيه بخمس سنوات (المادتان ٨٧ و ٩٢).

أما من حيث اختصاصات المجلس الثاني فإن معظم الدساتير الحديثة تعطي للمجلس الثاني اختصاصات تشريعية موازية لاختصاصات المجلس الأول بحيث لايصدر قانون إلا بعد الموافقة عليه في كل من المجلسين ، وإن كان بعضها (مثل دستور **يوغوسلافيا**) يشترط أغلبية مختلفة للموافقة على قوانين محددة (حيث يشترط الموافقة على انضمام ولايات جديدة للاتحاد ، والمسائل المتعلقة بحدود الدولة والسلطات الاستثنائية في حالات الطوارئ بالأغلبية العادية في مجلس المواطنين وبأغلبية الثلثين في مجلس الجمهوريات). ومن هذه الدساتير ما يأخذ بنمط الدستور **الفرنسي** الذي يسمح في حالة اختلاف موقف المجلسين من مشروع قانون معين بالتوفيق بينهما عن طريق لجنة مشتركة منهما ، فإن فشلت ينفرد المجلس الأول (الجمعية الوطنية في فرنسا) بالموافقة على القانون . ومن ذلك ما يأخذ به الدستور **الروسي** ودستور **قزاقستان** وإن كان يقصر اقتراح القوانين على المجلس الأول (الدوما في روسيا) ويعطيه حق الموافقة بأغلبية الثلثين على القوانين التي يعترض عليها المجلس الثاني . ومن ذلك أيضا ما جاء في دستور **جمهورية التشيك** حيث يحتاج إصدار قانون جديد إلى موافقة المجلسين ، لكن اعتراض المجلس الثاني لايعني إسقاط مشروع القانون بل يتطلب إعادته إلى مجلس النواب للتصويت عليه مرة أخرى ، فإن وافق عليه بأغلبية جميع أعضائه صدر القانون. أما إذا أعاد المجلس الثاني مشروع القانون إلى مجلس النواب مع تعديلات يقترحها ، فإن المجلس الأخير يصوت على المشروع كما تم تعديله ويوافق عليه بالأغلبية العادية (أغلبية من يشتركون في التصويت)، وإذا رفضه يعيد التصويت عليه مرة أخرى ويصدر القانون إذا وافق المجلس الأول عليه بأغلبية أعضائه . أما إذا رفض المجلس الثاني «التعامل مع مشروع القانون» الذي أقره مجلس النواب ، فإن الدستور يعتبر القانون قد تمت الموافقة عليه في هذه الحالة (المواد ٤٧ ـ ٤٨) . ويشترط دستور **الهند** موافقة مجلسي البرلمان على مشروعات القوانين وفي حالة الخلاف يعرض المشروع على اجتماع مشترك للمجلسين ويصدر القانون بموافقة أغلبية أعضاء المجلسين (وهذا هو نمط النظام الأمريكي). إلا أن الدستور الهندي ، وكذلك دستور **جنوب افريقيا** الذي يأخذ بالنمط نفسه ، يضيف استثناءً بالنسبة لمشروعات القوانين المالية « Money Bills » أي المتعلقة بالضرائب والاستدانة والمصروفات العامة الأخرى ، فهذه المشروعات بالقوانين لايجوز تقديمها إلا في المجلس الأول (مجلس

الشعب) ويقتصر دور المجلس الثاني (مجلس الولايات) على الموافقة أو الاعتراض عليها ، فإن اعترض عليها عادت إلى مجلس الشعب الذي يوافق عليها بالأغلبية العادية .

ويتميز دستور إيران بتشكيل فريد للمجلس الثاني، الذي يسمى «المجلس الوصائي» ويختص ببحث مدى اتفاق التشريعات التي يوافق عليها المجلس الأول (ويسمى مجلس الشورى الإسلامي) مع الإسلام والدستور ، حيث يشكل المجلس الوصائي من ١٢ عضو منهم ٦ « فقهاء عدول » يختارهم الزعيم (الوالي الفقيه) و٦ فقهاء قانونيين ينتخبهم مجلس الشورى الإسلامي من بين فقهاء مسلمين يرشحهم رئيس السلطة القضائية (المادة ٩١).

وقد أوضحنا في الفصل السابق أن مجلس الشورى في مصر يقتصر دوره على إبداء الرأي في مسائل محددة كما يختص بدراسة واقتراح مسائل أخرى أشار إليها الدستور، دون أن يكن له دور تشريعي حقيقي في هذه المسائل أو تلك ، هذا بالرغم مما يتوافر له من كفاءات قد لاتتوافر في مجلس الشعب . ومن رأيي أن يعطي الدستور الجديد دوراً تشريعيًا لمجلس الشورى ، إن لم يكن موازيًا لدور مجلس الشعب ، فعلى الأقل يماثل ما أخذ به دستور جمهورية التشيك على النحو الذي فصلناه ، على أن يكون لمجلس الشعب الحق في تمرير مشروعات القوانين التي يعترض عليها مجلس الشورى ، بشرط أن يتم ذلك بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس الشعب .

ويجدر البحث أيضا في عدد أعضاء المجلسين وشروط العضوية فيهما ، على ما أشرنا إليه في الفصل السابق . وهذه بالطبع مسألة تختلف فيها الآراء والاجتهادات ، وإذا كان لي أن أقترح شيئا فيها فإنني أقترح أن يكون عدد أعضاء **مجلس الشعب** في حدود ٣٠٠ عضو على الأكثر ويتم اختيار غالبيتهم العظمى (٩٠ في المائة مثلا) بالانتخاب العام المباشر دون قيد مسبق على الشعب في هذا الاختيار ، ويتم تعيين الباقين من ممثلي الأحزاب التي لم ينجح مرشحوها لكنهم حصلوا على حد أدنى من الأصوات في مجموع الدوائر (٥ في المائة مثلاً)، وذلك تصحيحًا لما قد يسفر عنه التصويت الفردي من استبعاد أحزاب الأقلية استبعاداً كليًا رغم حصولهم على حد أدنى من الأصوات يبرر تمثيلهم في المجلس ، وهذا في تقديري أفضل من الأخذ بنظام انتخاب القائمة على علأته .

أما **مجلس الشورى** فمن الممكن أن يتم انتخاب نصف أعضائه عن طريق الانتخاب العام المباشر في الدوائر التي يحددها القانون ، ويتم انتخاب النصف الثاني بطريق غير مباشر أي بواسطة مجالس الجامعات والنقابات المهنية واتحادات العمال والفلاحين ، أو يتم اختيار النصف الثاني من جانب رئيس الدولة بعد التشاور مع الجامعات والنقابات والاتحادات المذكورة . وقد يكون هذا أجدى في التمثيل الحقيقي لمصالح العمال والفلاحين من اشتراط أن يكون نصف من يتم انتخابهم للمجلسين في جميع الدوائر من العمال والفلاحين مع التوسع الكبير في تعريف هؤلاء الذي تم في العمل وانتهاء الأمر في المدن بصورة خاصة إلى انتخاب مرشحين لايعرف الناخبون شيئا عن توجهاتهم السياسية أو برامجهم أو أي شيء عدا أنهم « عمال » أو « فلاحين » .

وعلى أي حال فإن العدد الحالي لأعضاء مجلس الشعب (٤٥٤ عضواً) هو في تقديري عدد مبالغ فيه وليس من شأنه تمكين هذا المجلس من القيام بالمهمة العظمى التي أناطه الدستور بها والتي ينتظر منه الشعب القيام بها على نحو جدي مفيد . كذلك فإن تحديد الدوائر الانتخابية لمجلس الشورى على النمط نفسه الذي يتم به تحديد الدوائر الانتخابية لمجلس الشعب لايحقق التنوع المرغوب فيه من وجود مجلسين . وقد يكون الأفضل أن يتم انتخاب الأعضاء المنتخبين في مجلس الشورى على أساس تمثيل المحافظات المصرية ، مع اختلاف عدد الأعضاء الذين يتم انتخابهم في كل محافظة طبقًا لعدد الناخبين فيها .

خامسا : مسائل تتعلق باختيار رئيس الدولة ونائبه

•• رئيس الجمهورية :

يعطي الدستور المصري لرئيس الجمهورية سلطات واسعة : فهو « يتولى السلطة التنفيذية ويمارسها على الوجه المبين في الدستور » (المادة ١٢) ، ويضع بالاشتراك مع مجلس الوزراء ، السياسة العامة للدولة ويشرفان على تنفيذها (المادة ١٣٨) ، وله أن يعترض على مشروعات القوانين التي يقرها مجلس الشعب ولا تصبح قوانينَ بعد

ذلك إلا إذا أقرها مجلس الشعب ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه (المادة ١١٣)[٢٥] ، بل وله أن يحل مجلس الشعب عند الضرورة وبعد استفتاء الشعب (المادة ١٣٦ ، وراجع أيضًا المادة ١٢٧)[٢٦] ، وللرئيس أيضًا أن يعين نائبًا أو أكثر (المادة ١٣٩) وهو الذي يعين رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم ويعفيهم من مناصبهم ، وله أن يرأس جلسات مجلس الوزراء وأن يطلب تقاريرَ من الوزراء (المادة ١٤٢) ، وهو الذي يعين ويعزل الموظفين المدنيين والعسكريين والممثلين السياسيين على الوجه المبين بالقانون، ويعتمد ممثلي الدول الأجنبية (المادة ١٤٣) ، وهو الذي يصدر اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين وإن كان له أن يفوض غيره في ذلك (المادة ١٤٤) ، كما أنه يصدر القرارات اللازمة لإنشاء وتنظيم المرافق والمصالح العامة (١٤٦) ، وهو الذي يرأس المجلس الأعلى للهيئات القضائية (المادة ١٧٣) ، وله أن يعفو عن العقوبات ويخففها مادام هذا ليس عفواً شاملاً حيث يقتضي الأخير استصدار قانون) (المادة ١٤٩) . وهو القائد الأعلى للقوات المسلحة ، وله أن يعلن الحرب بعد موافقة مجلس الشعب (المادة ١٥٠) ، وهو الذي يبرم المعاهدات ويبلغها لمجلس الشعب ، باستثناء معاهدات

(٢٥) ويقارن ذلك بالوضع في دساتير أخرى يصبح فيها مشروع القانون الذي يعترض عليه رئيس الجمهورية قانونًا إذا وافق عليه المجلس النيابي بالأغلبية العادية (نصف من اشتركوا في التصويت) كما هو الحال في دساتير **البرازيل والهند وتشيلي وتركيا وجنوب أفريقيا** ، أو بأغلبية عدد أعضاء المجلس ، كما هو الحال في دستور **بيرو وجمهورية التشيك** ، أو حتي بأغلبية ثلثي من اشتركوا في التصويت (وليس ثلثي الأعضاء كما ينص الدستور المصري) ، كما هو الحال في دساتير **الجزائر وبولندا وبيلاروس** (روسيا البيضاء) **والأرجنتين وروسيا** ، مع اشتراط بعضها كالدستور الروسي هذه الأغلبية في مجلسي البرلمان وليس فقط في المجلس النيابي الأول .

(٢٦) ويعتبر الدستور المصري ، باشتراط الاستفتاء العام قبل حل مجلس الشعب ، أكثر تشدداً في هذه المسألة من كثير من الدساتير الحديثة التي تعطي رئيس الدولة الحق في حل البرلمان كمسألة تقديرية (دستور **الجزائر** (بعد استشارة رئيس البرلمان ورئيس الوزراء)، **والمغرب ، وقزاقستان ، والهند**) أو في حالة رفض البرلمان لرئيس الوزراء الذي يعينه رئيس الجمهورية أو لمشروع الموازنة (**بولندا**) أو سحب الثقة من الحكومة (**كرواتيا ، جمهورية التشيك**) ، أو رفض البرلمان لرئيس الوزراء للمرة الثالثة (**روسيا ، قزاقستان**) بل يجعل دستور **الجزائر** الحل تلقائياً في حالة رفض البرلمان لبرنامج رئيس الوزراء للمرة الثانية ، ويلزم دستور جمهورية **التشيك** رئيس الجمهورية بتعيين رئيس الوزراء الذي يقترحه رئيس مجلس النواب ، إذا رفض المجلس مرتين شخصًا يرشحه رئيس الجمهورية . وقد نصت دساتير قليلة على حق البرلمان في أن يسحب الثقة من **رئيس** الجمهورية (إلى جانب الحق المنصوص عليه في معظم الدساتير في محاكمة الرئيس إذا ارتكب جرائم معينة) . وينص دستور **جنوب أفريقيا** المؤقت مثلاً على أنه إذا سحب البرلمان ثقته من رئيس الجمهورية وجبت استقالة الرئيس ، أما إذا سحب الثقة منه ومن الوزراء فيجب إجراء انتخابات جديدة . وإذا سحب الثقة من الوزراء فقط يكون أمام الرئيس ثلاث خيارات : الاستقالة أو تشكيل وزارة أخرى أو حل البرلمان وإجراء انتخابات جديدة (المادة ٩٣) ، ويلاحظ أن الدستور المصري يسمح لرئيس الجمهورية بحل مجلس الشوري عند الضرورة (المادة ٢٠٤) .

معينة تقتضي موافقة مجلس الشعب (المـــادة ١٥١) ، وله أن يستفتي الشعب في « المسائل الهامة » التي تتصل بمصالح البلاد العليا » (المادة ١٥٢) ، كما أن له سلطات تشريعية في حالة غيبة مجلس الشعب بالنسبة للمسائل التي لا تحتمل التأخير (المادة ١٤٧) ، وفي حالة تفويض مجلس الشعب له بذلك عند الضرورة وفي الأحوال الاستثنائية (المادة ١٠٨) ، أو حتى بغير تفويض مسبق « إذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري (المادة ٧٤) . كما أن له أن يعلن حالة الطوارئ (المادة ١٤٨) . (وقد سبق أن شرحنا في الفصل السابق الظروف التي تمارس فيها هذه السلطات الاستثنائية المتعددة ،كما سوف نعود إلى هذا الموضوع فيما بعد) ، ولرئيس الجمهورية حق إحالة الوزراء إلى المحاكمة (المادة ١٥٩) ، كما أن له دوراً أساسيًا في تعديل الدستور وفي كل القرارات المتعلقة بسياسة الدولة العليا سواء في المسائل الداخلية أو الخارجية .

ولاشك في أن اختيار شخص يتولى هذه المسئوليات جميعها حدث في غاية الأهمية من حيث أثره على مستقبل البلاد ، وهو حدث حدد الدستور توقيته بحيث يقع مرة كل ٦ سنوات (المادة ٧٧) ، وأناط مهمة إحداثه بالأغلبية المطلقة لمن يشتركون في الاستفتاء عليه في انتخابات عامة مباشرة (أيًا كانت نسبة هؤلاء إلى مجموع الناخبين[٢٧] ، إلا أنه جعل هذا الاستفتاء مقصوراً على شخص واحد يرشحه مجلس الشعب بناء على اقتراح ثلث أعضائه على الأقل ، ثم موافقة ثلثي أعضائه (أو الأغلبية المطلقة لأعضائه إن لم يحصل شخص على أغلبية الثلثين) (المادة ٧٦) .

ويختلف الدستور المصري في طريقة اختيار الرئيس عن الدساتير الحديثة كلها إذ أن هذه الدساتير تنيط اختيار الرئيس إما بالشعب مباشرة (كما هو الحال في دساتير **الجزائر وإيران والأرجنتين** ، **وبيرو** ، **وبيلاروس** (روسيا البيضاء) ، **وبولندا** ، **والبرازيل** ، **وتشيلي** ، **وكرواتيا** ، **وقزاقستان** ، **ومالاوي** ، **وروسيا**) ، أو بالبرلمان (كما هو الحال في **جمهورية التشيك** - بالأغلبية المطلقة في مجلس النواب ومجلس الشيوخ - **وتركيا** - بأغلبية الثلثين - **وجنوب أفريقيا** - بأغلبية المجلسين (فيما عدا أول رئيس الذي تم انتخابه عن طريق الجمعية الوطنية من بين أعضائها) ، **والهند**

(٢٧) تشترط بعض الدساتير الحديثة ، مثل دستور **روسيا البيضاء** (المادة ٩٨) لصحة انتخاب الرئيس أن يشترك في الانتخاب نصف الناخبين المؤهلين للتصويت على الأقل .

(من جانب أغلبية اجتماع انتخابي يتكون من الأعضاء المِنتخبين في مجلسي البرلمان والأعضاء المنتخبين في المجالس التشريعية للولايات)، و**يوغوسلافيا** (حيث تختاره الجمعية الاتحادية (المجلس الثاني) وتختار أيضا رئيس الوزراء وأعضاء المحكمة العليا). أما الدستور المصري فإنه يجعل الاختيار على مرحلتين ، حيث يتم الاختيار أولا في مجلس الشعب، ثم يطلب من الشعب التصديق عليه في استفتاء عام. والحقيقة أن الأسلوب الذي اتبعه الدستور المصري يصعب تبريره ، لأن الاستفتاء على شخص واحد تم اختياره فعلاً من مجلس الشعب بأغلبية كبيرة (أو بالإجماع، وهو ما يحدث عادة) لا ينتظر إلا أن يجعل الاستفتاء إجراءً شكليا (وهو ما يفسِّر عدم الإقبال على المشاركة في هذا الاستفتاء حتى في الأحوال التي يتمتع فيها الرئيس بشعبية كبيرة) .

وإذا كانت الموافقة المباشرة للشعب على اختيار الرئيس أمراً ضرورياً ، وهو ما نعتقد أنه الحال ، فإن من الأولى أن يعطى الشعب في دستور المستقبل فرصة اختيار بين شخصين أو أكثر ، وعدم تحديد هذا الاختيار بشخص واحد يكون قد تم اختياره فعلا من مجلس الشعب . وليس هناك خوف حقيقي من أن يفتح ذلك الباب على مصراعيه ، لأن الترشيح لمنصب بهذه الخطورة سوف يقتصر عمليًا على عدد قليل جداً من الأشخاص الذين لهم من الخبرة والقدرة واحتمال التأييد ما يشجعهم على التقدم للمنافسة في عملية تحتاج بطبيعتها إلى جهود وأموال كثيرة . ويمكن إذا دعت الضرورة تقييد عدد المرشحين باشتراط أن يتم الترشيح لهذا المنصب من جانب الأحزاب المسجلة رسمياً فقط أو من جانب من يحصلون على تأييد مسبق من عدد معين من أعضاء مجلس الشعب أو من مجموع الناخبين ، وإن كنا لا نرى داعيًا لذلك حيث أثبتت تجارب الدول الأخرى عدم الحاجة إليه . وربما لا تختلف النتيجة العملية لما نقترحه عما يحدث الآن ولفترة طويلة قادمة، فمن المؤكد أنه لم يكن لمرشح آخر فرصة حقيقية للفوز أمام الرئيس مبارك لما له من شعبية كبيرة، كما لا ينتظر أن يحدث ذلك في المستقبل. أما بعد عهد الرئيس مبارك فإن التغيير الذي نطالب به سوف يعطي انطباعًا في الداخل والخارج بأن ثمة فرصة أمام الشعب للاختيار المباشر ، وهي فرصة قد تؤدِّي مع مضي الوقت إلى ممارسة هذا الاختيار على نحو لا يترتب عليه بالضرورة إعادة انتخاب رئيس قائم .

. كذلك يختلف الدستور المصري مع عدد من الدساتير الحديثة من حيث عدم تقييده **الفترات التي يجوز انتخاب رئيس الجمهورية لها** . وقد كان الدستور في بدايته يحدد ذلك بفترتين فقط مما يجعل المدة القصوى للرئيس الواحد لا تجاوز ١٢ عاما ، لكن هذا الحكم تعدَّل في عام ١٩٨٠ بالنص على جواز انتخاب رئيس الجمهورية « لمدد أخرى » ، دون تحديد (المادة ٧٧ معدلة) (بل وكان الرأي الغالب في مجلس الشعب في ذلك الوقت أن ينص على أن تكونُ ولاية الرئيس الراحل أنور السادات لمدى الحياة ، وهو رأي قد يعود إليه مجلس الشعب إذا توسّم رغبة في ذلك من جانب رئيس مستقبل ما بقي المجلس على عدده الكبير والشروط الحالية لاختيار أعضائه) . ومن المعروف أن دساتير دول أخرى تحدد الفترة التي يشغلها الرئيس الواحد بمدة معينة ضمانًا لتداول السلطة وعدم تركزها في يد شخص واحد لفترة طويلة ، ودرءاً لما قد يترتب على ذلك من مخاطر ، سواء من حيث الإنفراد بالحكم ، أو من حيث جمود الأوضاع على ماهي عليه . ومن ذلك ما نجده في دساتير ديموقراطيات عريقة ، مثل **فرنسا** (حيث مدة الرئاسة سبع سنوات يجوز تجديدها فترة مماثلة فقط) **والولايات المتحدة** (حيث الفترة أربع سنوات تجدد مرة واحدة أيضاً) ، أو في الدساتير الأحدث ، مثل معظم دساتير دول **أمريكا اللاتينية** حيث تجدد فترة الرئاسة بفترة واحدة لا يجوز ترشيح الرئيس بعدها مباشرة لفترة أخرى (دستور **البرازيل** ، **وتشيلي**، **وكولومبيا**، **وكوستاريكا** ، **وفنزويلا** ، إلخ) وهو الحال أيضا في دستور **تركيا ويوغوسلافيا** ، أو لفترة يجوز تجديدها مرة واحدة (دستور **الأرجنتين** بعد تعديله ، **وروسيا البيضاء** ،**وكرواتيا** ، **والهند** ، **وقزاقستان** ، **ومالاوي** ، **وبيرو** ، **وبولندا** ، **وروسيا**) . ونعتقد أن الحاجة إلى حكم يحدد الرئاسة بفترة واحدة أو فترتين تستدعيها الظروف المصرية التي تجعل الناس بحكم تجربتهم التاريخية يميلون إلى تقديس الرئيس والاعتماد عليه في كل صغيرة وكبيرة . ونأمل إن أخذ دستور جديد بهذا التحديد ألاّ نعاود الكرة فنعدِّله من جديد حتى يستمر الرئيس القادم مدى الحياة ، فتلك آفة آن للمصريين أن يخلِّصوا أنفسهم منها رحمة بأنفسهم ورحمة بالرئيس القادم ، أما إذا كان ولع المصريين بالرئيس الواحد مدى الحياة أمراً لا يمكنهم التخلص منه في المستقبل (وهو ما نرجو ألاّ يكون

الحال) ، فإن عليهم في هذه الحالة أن يفكروا بجدية في العدول عن النظام الرئاسي في الدستور الجديد ، مع وضع الضوابط الدستورية التي تجعل السلطة الفعلية بيد رئيس الوزراء الذي يتغيَّر من وقت لآخر .

●● نائب الرئيس :

كذلك فإن **وضع نائب الرئيس** يختلف في الدستور المصري عنه في الدساتير التي تأخذ بنظام الدستور **الأمريكي** حيث ينتخب نائب الرئيس في الوقت ذاته الذي ينتخب فيه الرئيس ، ويسعى الإثنان إلى كسب أصوات الناخبين في تذكرة واحدة ، مما يسمح لنائب الرئيس في بعض هذه الدساتير بشغل منصب الرئيس إذا شغر قبل انتهاء الفترة المحددة له بسبب وفاة الرئيس أو استقالته أو عجزه عن العمل (وهو ما نجده مثلا في دساتير **الأرجنتين** ، و**البرازيل** ، و**كرواتيا** ، و**مالاوي** ، و**بيرو** ونجد ما يقاربه في دستور **الهند** حيث يختار البرلمان الرئيس ونائبه في وقت واحد) . وهناك أمثلة أخرى مثل دستور **جنوب افريقيا** الذي يعطي للحزب الذي له ٨٠ مقعداً في الجمعية الوطنية الحق في اختيار مساعد للرئيس (المادة ٨٤) ويعطي للرئيس الحق في اختيار أحد مساعدي الرئيس نائبًا له (المادة ٨٦) .

وقد رأينا أن الدستور المصري يترك للرئيس حرية تعيين نائب أو أكثر وعزله[٢٨]، ولكنه يتضمَّن أحكامًا يفترض فيها أن هناك دائمًا نائبًا للرئيس[٢٩] . وإذا كان اختيار النائب وعزله من جانب الرئيس ضمانة لتفادي الصراع الذي قد ينجم عن اعتقاد النائب أنه ، كالرئيس ، يستمد سلطته من الشعب ، فإنه أيضًا يضعف من وضع نائب الرئيس. وقد أثبتت التجربة في مصر في المرتين اللتين توفي فيهما رئيس الجمهورية أثناء ولايته أن تم اختيار نائب الرئيس ليحل محله . وقد يكون هذا من الأسباب التي دعت الرئيس حسني مبارك إلى عدم اختيار نائب له حتى يترك للشعب فرصة حقيقية في اختيار

---

(٢٨) وهذا هو الوضع في الدستور **الفرنسي** (المادة ٦٥، التي تجعل أيضًا وزير العدل نائبًا للرئيس بحكم منصبه) ، وفي قليل من الدساتير مثل دستور **كرواتيا** . ومن الدساتير الحديثة ما لا يتضمن نصوصًا بشأن منصب نائب الرئيس ويكتفي بتحديد ما يحدث في حالة وفاة الرئيس وعجزه عن العمل أو وقفه (دساتير **الجزائر** ، و**روسيا البيضاء** . و**كولومبيا**، و**جمهورية التشيك** ، و**قزاقستان** ، و**بولندا** ، و**تركيا** ، و**يوغسلافيا**) .

(٢٩) راجع الفصل السابق من هذا الجزء ، البند « سادسًا ».

الرئيس الذي يأتي من بعده . غير أن وجود نائب للرئيس قد يحقق من المزايا ما يفوق هذه المخاطرة ، خاصة إذا توافرت له الشروط والمؤهلات وفُوِّض بأعمال مهمة ، حيث يعطي وجوده شعوراً بالاستقرار ويقضي على التخوف من نشوب أزمة كبيرة إذا رحل الرئيس فجأة دون أن تكون في الساحة أية أسماء تحظى بتأييد واسع بين الجماهير . ومن الممكن طبعًا التغلب على هذه المشكلة دون تعيين نائب للرئيس لو أن الأوضاع أدت إلى بروز شخصيات يمكن أن تحظى بتأييد واسع لشغل هذا المنصب ، أو لو كان للحزب الحاكم الصفات المعروفة للأحزاب الحاكمة في الدول الديموقراطية الأخرى ، وكان لرئيس هذا الحزب نائب أو أكثر يعتبرهم الشعب ، أو على الأقل أعضاء الحزب ، مرشحين واقعيين لخلافة الرئيس ، وهو ما لا نعتقد أنه الحال في الوقت الحاضر .

وعلى أية حال فإن وضع نائب الرئيس ، وما إذا كان هذا المنصب يشترط وجوده وجوبًا ، وما إذا كان من الأفضل أن يُشغل بالانتخاب أو بالتعيين ، هي من المسائل التي لا بد أن تحظى يالاهتمام عند وضع دستور جديد . ونحن ندرك الخطر إذا ظل هذا المنصب شاغراً ، خاصة مع افتراض بعضهم ضرورة أن تكون للرئيس صفات عسكرية . وندرك خطراً أكبر إذا شغل منصب نائب الرئيس شخص لا تتوافر فيه شروط الرئاسة من بعد .

سادسا : السلطات الاستثنائية لرئيس الدولة

تسمح معظم الدساتير الحديثة لرئيس الدولة باتخاذ اجراءات استثنائية تعلّق بها أو تقيّد بعض أحكام الدستور أو القوانين العادية وذلك في حالات محدودة ، وإن كان من هذه الدساتير ما لا يتضمن نصوصًا تسمح بذلك على الإطلاق (مثل دستور **بلجيكا** ١٩٩٤) أو تسمح به فقط في حالة الحرب (مثل دستور **السويد** ١٩٧٤ معدلا ١٩٨٩) ، **وجمهورية التشيك** (١٩٩٢) . كما تأتي الإجراءات الاستثنائية التي تسمح بها الدساتير الحديثة محددة من عدة جوانب كما سنرى ، مثل ضرورة موافقة جهة أخرى مع رئيس الدولة على ضرورتها ، سواء كانت هذه ، وهو الأغلب ، هي المجلس النيابي ، أو كانت مجلس الوزراء أو رئيس الوزراء أو غيرهم، أو باشتراط صدور الإجراءات الاستثنائية عن البرلمان، أو بوضع حدود زمنية لممارستها ، أو بالنص على عدم الإخلال مع ذلك بالحريات الأساسية وحقوق الانسان المنصوص عليها في الدستور ، كلها أو بعضها ، حتى في الظروف التي تفرض فيها الإجراءات الاستثنائية .

وبالرغم من اشتراط الدستور المصري لبعض الشروط لممارسة السلطات الاستثنائية لرئيس الدولة ، إلا أنه ، كما سبق أن أشرنا (٣٠) ، توسع كثيراً في حالاتها ، بأن أتاح للرئيس إصدار القوانين بتفويض من مجلس الشعب « عند الضرورة وفي الأحوال الاستثنائية » (المادة ١٠٨) ، وباتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير في غيبة مجلس الشعب (المادة ١٤٧) ، وباتخاذ « الاجراءات السريعة » لمواجهة الخطر ، حتى في حضور مجلس الشعب وبدون تفويض مسبق منه « إذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن إداء دورها الدستوري » (المادة ٧٤) ، إلى جانب سماح الدستور بإعلان رئيس الجمهورية لحالة الطوارئ « على الوجه المبين في القانون » ، دون قيد دستوري سوى الموافقة اللاحقة لمجلس الشعب على هذا الإعلان ، والموافقة المسبقة على تجديده (المادة ١٤٨) .

ويتضح من مقارنة نصوص الدستور المصري السابق الإشارة إليها بنصوص الدساتير الحديثة الأخرى في هذا الشأن (باستثناء الدساتير العربية الأخرى) أن ثمة حاجة إلى وضع ضوابط دستورية تحدّ من ممارسة هذه السلطات الاستثنائية الواسعة وتقصرها على أحوال الضرورة القصوى التي تبررها ، باعتبار أن هذه السلطات هي بطبيعتها خروج على الوضع العام الذي لايجوز فيه لفرد ، وإن علا ، أن ينفرد بالسلطة .

فلا نجد في الدساتير الصادرة حديثًا نصوصًا تسمح بالتفويض التشريعي للرئيس إلا في دستور **كولومبيا** الذي يسمح للرئيس بإصدار قرارات لها قوة القانون في حالة الضرورة العامة ولمدة ستة شهور (المادة ١٥٠) ودستور **تشيلي** الذي يسمح بذلك لفترة لاتجاوز سنة في غير مسائل الجنسية والمواطنة والانتخاب والاستفتاء والمسائل التي تكفلها ضمانات دستورية أو التي ينبغي تنظيمها بقوانين عضوية (تتعلق بالمؤسسات الدستورية) أو بقوانين يشترط الدستور أن تصدر بأغلبية خاصة في الكونجرس (المادة ٦١)، ويخضع دستور تشيلي هذه القرارات بقوانين لرقابة المحكمة الدستورية (استثناءً من الأصل العام في هذا الدستور)، وكذلك الأمر في دستور **كرواتيا**، في حالة الخطر الداهم على استقلال البلاد ووحدتها أو عندما تعجز الحكومة عن العمل .

(٣٠) الفصل السابق ، البند « رابعًا » .

كما نجد أن الإجراءات الاستثنائية ، سواء اتخذت في حالة الطوارئ (emergency) أو في حالة الخطر (siege)، تتخذ بقرار من البرلمان وحده في دستوري **جنوب افريقيا** (المادة ٣٤) **ويوغسلافيا** (المادة ١٠٨)، وبقرار من البرلمان في حالات محددة والرئيس في حالات أخرى ، في دستور **الأرجنتين** (المادتان ٥٧و٩٩)، وبقرار من رئيس الدولة ولكن بعد الموافقة المسبقة للبرلمان (دستور **البرازيل** ، في حالة « التدخل الفديرالي »، المادتان ٢١و٤٩)، ودستور **روسيا البيضاء** (المادة ١٠٠) ، ودستور **قزاقستان** ، في حالة الطوارئ (المادة ١٩/٦٤)، ودستور **تشيلي** (في حالة الحرب الداخلية ، المادتان ٣٢ و ٤٠)، أو بعد الموافقة المسبقة للجنة برلمانية (لجنة الدفاع والأمن في دستور **مالاوي** ، لإعلان « حالة الضرورة »، المادة ٤٥)، أو بعد الموافقة المسبقة للوزراء (دستور **كولومبيا**، لإعلان « حالة الاضطرابات العامة »، المادة ٢١٣)، ودستور **الهند** (مع اشتراط موافقة رئيس الوزراء والوزراء ، المادة٣٥٢)، ودستور **بيرو** (في حالة الخطر ، المادة ١٣٧) أو بعد الموافقة المسبقة لرئيس الوزراء ، دستور **قزاقستان** (في حالة الاجراءات المؤقتة لتحقيق أمن المواطنين وحماية النظام الدستوري ، المادة ٤٤)، أو بعد التشاور مع المجلس التشريعي (دستور **قزاقستان** أيضا عند إعلان « حالة الخطر »، المادة ٣٤). بل تشترط بعض الدساتير موافقة البرلمان أو أحد مجلسيه على **الإجراءات** التي تتخذ في حالة الطوارئ ، كما هو الحال في دستوري **تشيلي** (في حالة الحرب الداخلية (المادة ٤٠)، و**إيران** (المادة٧٩)، أو مراقبة البرلمان لتنفيذ هذه الإجراءات (دستور **البرازيل** ، المادة ١٤٠). كما تشترط دساتير أخرى إعلان حالة الطوارئ أو حالة الخطر من جانب رئيس الدولة بعد التشاور مع رئيس البرلمان ورئيس المجلس الدستوري ورئيس الحكومة ، كما هو الحال في دستور **الجزائر** (المادتان ٨٦ و٨٧) الذي يشترط أيضا التشاور مع « المجلس الأمني الأعلي » حول الإجراءات التي تتخذ في هاتين الحالتين (المادة ٨٦)، كما يشترط التشاور المسبق مع المجلس الدستوري عند إعلان « حالة الاستثناء » وموافقة « المجلس الأمني الأعلى » ومجلس الوزراء على الإجراءات التي تتخذ في هذه الحالة (المادة ٨٧). وهناك أيضا دساتير تنحو نحو الدستور المصري في إعطاء رئيس الدولة

الحق في إعلان حالة الطوارئ مع الموافقة اللاحقة للمجلس النيابي، أو الإبلاغ اللاحق له، وهو نظام يستند إلى الدستور **الفرنسي** ونجده في دساتير **المغرب** و**بولندا** و**تركيا** و**روسيا** وغيرها مع اشتراط التشاور المسبق في بعض الحالات مع رئيس الوزراء وآخرين (الدستور الفرنسي) أو مع رئيس البرلمان (دستور **المغرب**) ، إلخ. بل ويعطي النظام الأساسي للحكم في **المملكة العربية السعودية** (المادتان ٦١و٦٢) للملك الحق في إعلان حالة الطوارئ واتخاذ الإجراءات الاستثنائية دون إبلاغ أو موافقة سابقة أو لاحقة . وتشترط معظم الدساتير الحديثة الموافقة البرلمانية على أي تمديد للحالات الاستثنائية بعد الفترة التي تفرض فيها أول مرة .

كما تشترط كثير من الدساتير ألا تعلن حالات الاستثناء بأنواعها إلا في ظروف محددة في الدستور ، فيقصر دستور **روسيا البيضاء** حالة الطوارئ على الحالة التي تحدث فيها « كارثة طبيعية أو كارثة أو قلاقل جماعية يصاحبها العنف أو التهديد من جماعات أو منظمات تهدد حياة الشعب وسلامته أو في حالة تهديد سلامة إقليم البلاد أو وجودها » (المادة ١٠٠)، ويحدد دستور **كولومبيا** « حالة الاضطراب الداخلي » « بالإخلال الخطير بالنظام العام » (المادة ٢١٣)، وحالة الطوارئ «بالإخلال الخطير بالنظام الاقتصادي أو الاجتماعي أو البيئي »(المادة ٢١٥)، ويحدد دستور **الأرجنتين** الحالات التي يمكن أن يعلن فيها الرئيس حالة الطوارئ بحالة « الخطر الخارجي على الدولة ، وعندما يستحيل اتخاذ إجراءات عادية ، أو في غيبة الكونجرس » (المادة ٩٩) ، كما يقصر دستور **البرازيل** إعلان حالة الخطر (لمدة ٣٠ يوما) على « الاضطرابات الخطيرة التي لها آثار تعم البلاد » (المادة ٣٤)، ويتكلم دستور **كرواتيا** عن حق الرئيس في إصدار قرارات لها قوة القانون في حالة « الخطر الداهم على استقلال البلاد ووحدتها أو عندما تعجز الحكومة عن العمل » (المادة ٢٠١)، ويقصر دستور **الهند** حالة الطوارئ على ظروف « التهديدات الخطيرة للنظام الداخلي (المادة ٣٥٢)، ويفرق دستور **بيرو** بين حالة الطوارئ التي يجيز إعلانها في حالة « الاضطرابات الداخلية والكوارث »، وحالة الخطر التي تقتصر على حالات « الغزو والحرب الأهلية والخطر الداهم » (المادة ١٣٧)، ويتكلم

دستور **بولندا** عن حالة الطوارئ عند «تهديد الأمن الداخلي أو وقوع كوارث طبيعية» (المادة ٣٧)، كما يتكلم دستور **تركيا** عن حالتي « الكوارث الطبيعية التي تترتب عليها أزمة اقتصادية » المادة ١١٩) ، و « أعمال العنف واسعة الانتشار والتدهور الخطير للنظام العام » (المادة ١٢٠) ، ويجيز دستور **جنوب أفريقيا** إعلان البرلمان « حالة التمرد العام » عندما « تحل الفوضى أو تحدث كارثة قومية أو عند الضرورة لإعادة الهدوء والنظام »، على أن تعلن لمدة ٢١ يومًا لاتجدد بعدها إلا بأغلبية الثلثين في البرلمان ، ويكتفي النظام الأساسي في **السعودية** بالإحالة على النظام (القانون) في إعلان حالة الطوارئ والتعبئة العامة والحرب (المادة ٦١) ولكنه يحدد اتخاذ الإجراءات السريعة بحالة ما إذا « نشأ خطر يهدد سلامة المملكة أو وحدة أراضيها أو أمن شعبها ومصالحه أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء مهامها ». وللملك في هذه الحالة مواجهة هذا الخطر ، بل وإعطاء الإجراءات التي يتخذها « صفة الاستمرار » بعد أن « يتخذ بشأنها مايلزم نظامًا » (قانونا) (المادة ٦٢).

وأخيراً ، فقد نصت معظم الدساتير الحديثة على ضمانات معينة لحماية الحريات الأساسية حتى في الحالات الاستثنائية التي يضطر فيها البرلمان أو رئيس الدولة إلى إعلان حالة الخطر أو حالة الطوارئ أو غير ذلك من حالات الاستثناء. وعلى ذلك نجد معظم الدساتير التي ذكرناها إما أن تجيز تعليق ممارسة الحقوق المدنية أثناء هذه الحالات مع استثناء بعض الحريات الأساسية من ذلك ، مثل الحق في الحياة ، وحرية العقيدة ، ومنع التعذيب والعقوبات القاسية ، وعدم رجعية القوانين، وعدم تجريم أفعال بغير نص قانوني مسبق ، إلخ، أو أن تقصر تعليق الحقوق في هذه الحالات الاستثنائية على حقوق تحددها بعينها مثل ماجاء في دستور الهند بشأن حرية التعبير والتجمع وتكوين الجمعيات وحق التنقل واختيار السكن (المادة ٣٥٨). بل ومن الدساتير مايضيف إلى ذلك ضرورة أن يقتصر تعليق الحقوق المدنية على « القدر اللازم لاستعادة الهدوء والنظام » (دستور **جنوب افريقيا** (المادة ٣٤) أو عند الضرورة (دستور **الهند** ، المادتان ٣٥٨و٣٥٩). ومنها مايحظر صراحة تعديل الدستور وقوانين الانتخابات وقوانين المرافعات أو حل البرلمان أو تحديد سلطات وأنشطة البرلمان والهيئات القضائية أثناء فترة الحالة الاستثنائية (دستور **قزاقستان** ، المادة ٢/٤٤). بل إن النظام الأساسي للحكم في **المملكة العربية السعودية** الذي يجيز في المادة ٨٢ منه تعطيل أحكامه بصفة مؤقتة في زمن الحرب أو أثناء حالة الطوارئ يجعل ذلك « مع عدم

الإخلال بما ورد في المادة السابعة من هذا النظام » وهي المادة التي تشير إلى « كتاب الله تعالى وسنة رسوله » باعتبارهما الحاكمان على جميع أنظمة الدولة .

وإذا عدنا إلى دستورنا المصري نلاحظ ما يلي :

١ - **الإجراءات السريعة التي تسمح المادة ٧٤ من الدستور لرئيس الجمهورية باتخاذها « إذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها » لم تحدد لها مدة معينة في الدستور ،** واشترط فقط توجيه بيان للشعب بشأنها ثم الاستفتاء عليها خلال ستين يوما من اتخاذها .

٢ - **التفويض التشريعي في المادة ١٠٨ من الدستور وإن كانت قد وضعت له ضمانات من حيث الأغلبية اللازمة له في مجلس الشعب وضرورة موافقة المجلس على قرارات القوانين بعد صدورها ، لايبدو له ضرورة مقنعة في حالة انعقاد مجلس الشعب .**

٣ - **حق رئيس الجمهورية في إصدار قرارات لها قوة القانون في غيبة مجلس الشعب المقرر في المادة ١٤٧ من الدستور يبدو مبرراً في حالة الضرورة القصوى فقط،** وليس في الحالات التي لايكون فيها من الواضح أن ضرراً جسيمًا سوف يقع إذا انتظرت الحكومة انعقاد مجلس الشعب .

٤ - **حالة الطوارئ التي أجازت المادة ١٤٨ إعلانها لم يحدد الدستور الظروف التي تقتصر عليها** بل وترك ذلك « على الوجه المبين في القانون » .

وسوف يكون من المفيد عند النظر في تعديل الدستور الحالي مراجعة هذه الأحكام للتضييق من الحالات التي يجوز فيها اللجوء إلى السلطات الاستثنائية وتحديد الفترة التي يمكن ممارسة هذه السلطات فيها بمدة قصيرة يحددها الدستور ولا يجيز تمديدها بغير موافقة مجلسي البرلمان بأغلبية خاصة ، للتأكد من أن اللجوء إلى هذه السلطات سوف يظل محدوداً بالحالات الاستثنائية جداً التي تبررها ، كما سوف يكون من المفيد أن ينص الدستور صراحة على عدم جواز تعليق أو تقييد الحريات « الأساسية » التي يحددها الدستور إبان هذه الفترات الاستثنائية ، كما فعلت ذلك أكثر الدساتير الحديثة بل وبعض الدساتير العتيقة أيضًا .

سابعا : بعض المسائل المتعلقة بالأحزاب السياسية

تعرّض الدستور المصري لموضوع الأحزاب السياسية في مادة واحدة هي المادة ٥ منه التي تنص على أن « يقوم النظام السياسي في جمهورية مصر العربية على أساس تعدد الأحزاب ، وذلك في إطار المقومات والمبادئ الأساسية للمجتمع المصري المنصوص عليها في الدستور ، وينظم القانون الأحزاب السياسية » . وقد أنشأ القانون الذي أحال إليه الدستور لجنة عليا تقدم لها طلبات تكوين الأحزاب من حقها الموافقة أو الرفض ، وإن كانت قراراتها خاضعة لرقابة القضاء الإداري .

وقد جاء النص على حرية تكوين الأحزاب في كل الدساتير الحديثة (ما عدا النظام الأساسي للحكم في **السعودية**) ، كما تقيد معظم هذه الدساتير هذه الحرية باشتراطها أن تعمل الأحزاب في إطار الدستور ، وإن كانت بعض الدساتير الحديثة قد جاءت خالية من نص صريح على هذا القيد بافتراض أنه قيد ضمني (دساتير **بلجيكا** ، **وكولومبيا** ، **والهند** ، **ومالاوي** ، **والمغرب** ، **وجنوب افريقيا** ، **والسويد**) . وتضمنت بعض الدساتير الحديثة نصوصًا تكفل للأحزاب السياسية حق استخدام وسائل الإعلام (كما هو الشأن في دساتير **الأرجنتين** ، **والبرازيل** ، **وبيرو** ، **وكولومبيا** ، **وروسيا البيضاء** ، **وتركيا**) بل ونصت بعضها على التزام الدولة بتمويل الأحزاب السياسية (دساتير **الأرجنتين** ، **وكلومبيا** ، **ومالاوي** ، **والسويد** ، **وتركيا**) .

وإذا كان من الكثير أن ينتظر من الدستور الجديد لمصر أن ينص على التزام الدولة بتمويل الأحزاب السياسية ، فلا نظن أنه من الكثير أن يطلق الدستور حرية تكوين الأحزاب دون حاجة إلى قرار مسبق من جهة ذات طابع إداري أو سياسي . ومن الممكن أن يحتفظ الدستور للنائب العام أو لجهة أخرى مثل ديوان المظالم الذي اقترحناه في الفصل السابق [٣١] ، الحق في اللجوء إلى القضاء لمنع حزب من ممارسة نشاطه بسبب مخالفته للدستور والقانون أو لأنه يعمل خارج إطار الدستور والقانون .

(٣١) راجع الفصل السابق ،البند « سابعًا » ، حيث اقترحنا أن يحل ديوان المظالم أو مكتب يحمل اسمًا آخر محل « المدعي العام الاشتراكي » بعد تغيير اختصاصاته بما يقربه من نظام الأمبدسمان المعروف في دساتير حديثة أخرى . راجع بصورة خاصة الفصل الأول ، هامش رقم ٥ .

ويقدم دستور **كولومبيا** مثالا واضحًا للحريات الدستورية الواسعة بشأن الأحزاب السياسية وضمانات هذه الحريات . فبعد أن ينص في المادة ٤٠ على أن « من حق كل مواطن أن يشارك في إنشاء وممارسة ومراقبة السلطة السياسية » وأن ذلك يعطي للمواطنين الحق في « تكوين الأحزاب والحركات السياسية والمجموعات بغير قيود من أي نوع ، مع المشاركة الحرة فيها ونشر أفكارها وبرامجها » ، يفرد هذا الدستور فصلا كاملا للأحزاب والحركات السياسية (المواد من ١٠٧ إلى ١١١) . وفصلاً آخراً عن « حالة المعارضة » ، (المادة ١١٢) ، ونورد هنا النص الكامل لهذه المواد على سبيل المقارنة :

●● **المادة ١٠٧ :** يضمن لجميع المواطنين حق تكوين وتنظيم وتشجيع الأحزاب والحركات السياسية وحرية الاشتراك فيها أو الانسحاب منها ، ويضمن للمنظمات الاجتماعية حق التظاهر والمشاركة في الأحداث السياسية .

●● **المادة ١٠٨ :** يقر « المجلس الانتخابي القومي » للأحزاب والحركات السياسية التي تنظم للمشاركة في الحياة الديوقراطية للبلاد صفة الوحدات القانونية (الهوية القانونية) عندما تؤكد وجودها بما لا يقل عن خمسين ألف توقيع ، أو عندما تحصل في الانتخابات السابقة على ما لا يقل عن هذا العدد من الأصوات أو تحصل فيها على تمثيل نيابي ، ولا يجوز بأي حال أن يفرض القانون قواعد بشأن التنظيم الداخلي للأحزاب والحركات السياسية أو أن يطلب التآلف بينها للمشاركة في الانتخابات ، وللأحزاب والحركات السياسية ذات الهوية القانونية أن تسجل مرشحين دون شروط من أي نوع . ويجوز وضع قواعد بموجب قانون لضمان جدية التسجيل .

●● **المادة ١٠٩ :** « تسهم الدولة في تمويل الحملات الانتخابية للأحزاب والحركات السياسية ذات الهوية القانونية . وللأحزاب والحركات الأخرى والمجموعات ذات الشأن من المواطنين التي تقدم مرشحين في الانتخابات الاستفادة من هذه المزية إذا نجحت في الحصول على نسبة من الأصوات يحددها القانون . ويجوز أن يحدد القانون كمية النفقات التي يسمح للأحزاب أو الحركات أو المرشحين إنفاقها في الحملات الانتخابية والحد الأقصى للمساهمات الفردية فيها . وعلى الأحزاب والحركات والمرشحين تقديم حساب عام حول مجموع ومصادر وأماكن إيراداتهم » .

●● **المادة ١١٠ :** « يحظر على كل من يقوم بوظيفة عامة أن يقدم أي مساهمة من أي نوع للأحزاب والحركات والمرشحين أو حث آخرين على القيام بذلك ، إلا في الحالات الاستثنائية التي يحددها القانون . ويعتبر أي إخلال بهذا الحظر سببًا للفصل من الوظيفة أو لمصادرة المساهمة » .

●● **المادة ١١١ :** « للأحزاب والحركات السياسية ذات الهوية القانونية الحق في استخدام وسائل الإعلام العامة في جميع الأوقات وفقا للقانون. ويحدد القانون الحالات والأشكال التي يكون فيها للمرشحين المسجلين (في الانتخابات) حرية استخدام وسائل الإعلام هذه » .

●● **المادة ١١٢ :** « للأحزاب والحركات السياسية التي لا تشترك في الحكومة أن تمارس بحرية وظيفة المعارضة في مواجهة الحكومة وأن تخطط وتطوِّر سياسات بديلة. ولهذا الغرض تضمن لها الحقوق التالية ، إلا إذا جاءت استثناءات قانونية بغير ذلك: حرية الحصول على المعلومات الرسمية والوثائق الرسمية ، حرية استخدام وسائل الإعلام العامة طبقًا لنسب التمثيل في انتخابات البرلمان السابقة مباشرة ، حق الرد في وسائل الإعلام العامة على أي مسخ خطير وواضح للحقائق أو على الهجوم العلني من جانب كبار المسئولين ، وحق المشاركة في أجهزة الانتخابات .. وللأحزاب والحركات السياسية المشاركة في الأجهزة التنفيذية للجمعيات المختلفة وفقًا لنسبة تمثيلها فيها .. وينظم القانون هذه المسألة برمتها » .

ثامنا : مسألة الرقابة على دستورية القوانين

استحدث الدستور الحالي لمصر المحكمة الدستورية العليا كهيئة قضائية مستقلة ، قائمة بذاتها ، تتولى دون غيرها الرقابة على دستورية القوانين ، وتختص أيضا بتفسير النصوص التشريعية (المادتان ٧٤ و ١٧٥) . وقد جاء هذا الاستحداث ، الذي بني على نظام « المحكمة العليا » السابق إنشاؤها بقانون ، كإضافة مهمة في دستور ١٩٧١ ودعامة قوية في طريق التحول الديموقراطي في مصر .

وبالرغم من احتواء الدستور على خمسة مواد بشأن المحكمة الدستورية العليا ، فإن نصوصه في شأن هذه المحكمة تحيل كل ما يتعلق بها إلى القانون ، فيما عدا النص

صراحة على أن أعضاء المحكمة الدستورية العليا غير قابلين للعزل وتتولى المحكمة نفسها مساءلتهم (المادة ١٧٧) ، وكذلك النص على نشر الأحكام الصادرة من المحكمة في الدعاوى الدستورية وقراراتها بتفسير النصوص التشريعية في الجريدة الرسمية (المادة ١٧٨) . أما ما عدا ذلك فهو متروك لينظمه القانون . فالمحكمة تمارس اختصاصها « على الوجه المبين في القانون » (المادة ١٧٥) وينظم القانون « الإجراءات التي تتبع أمام المحكمة » و « الاختصاصات الأخرى للمحكمة » (المادة ١٧٥) ، كما ينظم كيفية « تشكيل المحكمة » و « الشروط الواجب توافرها في أعضائها وحقوقهم وحصاناتهم » (المادة ١٧٦). كما يبين القانون الطريقة التي تتولى فيها المحكمة مساءلة أعضائها (المادة ١٧٧) ، و « ينظِّم القانون ما يترتب على الحكم بعدم دستورية نص تشريعي من آثار » (المادة ١٧٨) .

وقد تركت هذه النصوص بذلك حرية واسعة للمشرع الذي قصر اختصاص المحكمة في الرقابة على دستورية القوانين واللوائح على أحوال ثلاثة تشمل (١) المسائل المحالة إليها من جهة قضائية أخرى يتراءى لها أثناء نظر إحدى الدعاوي عدم دستورية نص في قانون أو لائحة لازم للفصل في النزاع ، و(٢) على الدعاوى التي تجيز محكمة أخرى لأحد الخصوم رفعها أمام المحكمة الدستورية العليا بعد أن يكون قد دفع بعدم الدستورية أثناء نظر دعوى معينة أخرى أمام تلك المحكمة الأخرى ، و (٣) عندما ترى المحكمة الدستورية العليا من تلقاء نفسها عدم دستورية نص يعرض لها بمناسبة ممارسة اختصاصاتها ويتصل بالنزاع المطروح عليها (القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ ، المواد ٢٥ و ٢٧ و ٢٩) . وواضح من ذلك أن القانون لا يسمح بالطعن مباشرة لدى المحكمة الدستورية بعدم دستورية قانون معين بصرف النظر عن وجود قضية أخرى . كما أن القانون لا يسمح بدور وقائي للمحكمة عن طريق استفتائها في مدى دستورية مشروعات القوانين **قبل** إصدارها بصورة نهائية .

ويجيز القانون المذكور طلب تفسير نصوص القوانين والقرارات بقوانين بعد إصدارها « إذا ثار خلاف في التطبيق وكان لها من الأهمية مايقتضي توحيد تفسيرها » ، بشرط أن يقدم الطلب إلى المحكمة الدستورية العليا من وزير العدل بناءً على طلب رئيس مجلس الوزراء أو رئيس مجلس الشعب أو المجلس الأعلى للهيئات القضائية . (المادة

٢٦ من القانون ٤٨ لسنة ١٩٧٩) . لكن القانون لا يعطى للمحكمة صراحة سلطة تفسير الدستور بناءً على طلب أيٍ من هؤلاء أو غيرهم .

ويختلف ذلك عن وضع المحكمة الدستورية أو المجلس الدستوري في كثير من الدساتير الحديثة ، حيث نجد نصوصًا صريحة في بعض هذه الدساتير بشأن **الدور الوقائي للمحكمة** ، تأسيسًا على ما أخذ به الدستور **الفرنسي** (معدلا بالقانون الدستوري رقم ٧٤ - ٩٠٤ لسنة ١٩٧٤) من إعطاء الحق لرئيس الجمهورية ورئيس الوزراء ورئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الشيوخ و ٦٠ عضو في أي من المجلسين بطلب رأي « المجلس الدستوري » في مدى دستورية قانون ما قبل إصداره ، بل إن الدستور الفرنسي يشترط هذه الرقابة المسبقة في حالة القوانين التي تتعلق بالمؤسسات الدستورية للدولة بما فيها المجلس الدستوري نفسه ، والقانون المنظم لإصدار القوانين المالية .

ومن أمثلة الاختصاص الوقائي للمحكمة الدستورية ما أخذ به دستور **بولندا** (بناء على طلب رئيس الدولة (المادة ١٨) ، ودستور **الهند** (بناء على طلب رئيس الجمهورية (المادة ١٤٣) حيث من حقه استشارة المحكمة العليا بشأن أية مسألة قانونية لها من الأهمية ما يستدعي أخذ رأي المحكمة) ، ودستور جنوب افريقيا (بناء على طلب رئيس الجمعية الوطنية، أو رئيس مجلس الشيوخ ، أو أحد المجالس النيابية المحلية بموافقة ثلث الأعضاء فيها (المادتان ٩٨ (٢) و ١٣٨ (٢٢)) ، ودستور **تشيلي** (بناء على طلب الكونجرس بالنسبة للقوانين التي يصفها الدستور بأنها قوانين «عضوية» ولحل الخلافات حول دستورية مشروعات القوانين ، وتعديلات الدستور ، والمعاهدات التي تخضع لموافقة الكونجرس (المادة ٨٢) ، بل ودستور **إيران** (عن طريق المجلس الوصائي (المواد ٧٢ و ٩٤ و ٩٦) ، مع ملاحظة أن لهذا المجلس إعادة القوانين التي أقرها مجلس الشورى الإسلامي في **إيران** (الذي يعادل مجلس الشعب في مصر) إلى ذلك المجلس لمراجعتها إذا رأى فيها مخالفة للدستور أو لأصول وأحكام الدين[٣٢] ،

(٣٢) ترسل جميع التشريعات التي يوافق عليها « مجلس الشورى الإسلامي » في إيران إلى « المجلس الوصائي » لمراجعتها خلال عشرة أيام للتأكد من مطابقتها لمعايير الإسلام والدستور . ويتقرر اتفاق التشريع مع الإسلام من جانب أغلبية «الفقهاء العدول» الستة من أعضاء هذا المجلس ، كما يتقرر اتفاق التشريع مع الدستور من جانب أغلبية جميع الأعضاء في المجلس نفسه (المادة ٩٦) . ويعني ذلك أن أربعة أعضاء في هذا المجلس (أغلبية الفقهاء الستة) من حقهم أن يعيدوا التشريع إلى المجلس الأول وأن يتسببوا في إبطاله بحجة مخالفته للدين ، وبذلك تكون لهم وصاية فعلية على المجلس الأول الذي يمثل الشعب في مجموعه .

كما أن للمجلس الوصائي سلطة تفسير الدستور بأغلبية ثلاثة أرباع أعضائه (المادة ٩٨) .. ويأخذ بهذا الاتجاه (طلب رأي المجلس الدستوري في مدى دستورية مشروعات القوانين) دستور **الجزائر** (بناء على طلب رئيس الجمهورية أو رئيس البرلمان (المادة ١٥٥) **والمغرب** (بناء على طلب الملك أو رئيس البرلمان أو ربع أعضاء البرلمان ، وبصورة وجوبية في حالة القوانين « العضوية » (المادة ٧٩)) ، وإن كان الدستوران الأخيران ، شأنهما شأن الدستور الفرنسي ، ينيطان مهمة الرقابة الدستورية على القوانين بمجلس دستوري وليس بمحكمة دستورية يتم تشكيلها بالضرورة من رجال القضاء . ويلاحظ أيضًا أن دستور **روسيا** يعطي المحكمة الدستورية الحق في تفسير هذا الدستور بناءً على طلب رئيس الاتحاد ومجلس الشعب (الدوما) وحكومة الاتحاد الروسي ، والجهات التشريعية لرعايا الاتحاد الروسي (المادة ١٢٥ (٤)) .

كذلك فإن كثيراً من الدساتير الحديثة لاتقصر **الطعن بعدم دستورية القوانين بعد صدورها** (أي الرقابة الدستورية اللاحقة أو الاستئنافية) على الحالات المحددة في القانون المصري المنظم للمحكمة الدستورية ، والتي سبق تعدادها . بل تتيح كثير من هذه الدساتير الطعن مباشرة أمام المحكمة الدستورية ، إما لكل ذي مصلحة بصفة عامة أو لجهات معينة تحددها . من ذلك مثلا ماجاء في دستور **يوغوسلافيا** ، الذي يقر حق الطعن « لأي فرد » (المادة ١٢٧(١)) ويعطي للمحكمة الحق في الحكم بعدم دستورية قانون معين من تلقاء نفسها أي دون أن يتقدم أحد بطلب ذلك (المادتان ٨٧ و ٩٥) ، ودستور **بيرو** الذي يعطي حق اللجوء إلى المحكمة الدستورية لرئيس الجمهورية ، والمحاسب العام ، و« محامي الشعب » ، وربع أعضاء البرلمان ، ورؤساء الأقاليم ، والنقابات المهنية في مجال تخصصها ، بل وبناء على طلب خمسة آلاف مواطن (المادة ٢٠٣) ، ودستور **البرازيل** (بناء على طلب رئيس الجمهورية أو اللجان التنفيذية للكونجرس أو المحاسب العام أو أي حزب سياسي له تمثيل في البرلمان ، ولمحافظي الولايات بل ولمجلس نقابة المحامين الاتحادية وللاتحادات النقابية (المادة١٠٢) ، ودستور **روسيا** (بناء على طلب رئيس الاتحاد الروسي ومجلس الدوما ، وخمس أعضاء مجلس الاتحاد أو مجلس الدوما ، وحكومة الاتحاد الروسي والمحكمة العليا للاتحاد ومحكمة التحكيم العليا للاتحاد .والجهات التشريعية والتنفيذية لرعايا الاتحاد (المادة ١٢٥(١٢)) ، ودستور **روسيا البيضاء** (بناء على طلب رئيس الجمهورية أو رئيس البرلمان ، أو اللجان البرلمانية القائمة ، أو طلب من ٧٠ عضو في البرلمان أو المحكمة

العليا أو المحكمة الاقتصادية العليا أو المحاسب العام . كما يتيح للمحكمة الدستورية من تلقاء نفسها الحق في أن تقرر ما إذا كانت قرارات الدولة والمؤسسات العامة تتفق مع الدستور والمعاهدات (المادة ١٢٧)، ودستور **تركيا** (بناء على طلب رئيس الجمهورية أو المجموعة البرلمانية للحزب الحاكم ولحزب المعارضة الرئيس أو خمس أعضاء المجلس النيابي على الأقل (المادتان ١٤٨و ١٥٠) أو بالإحالة من محكمة أدنى (١٥٢)). وترك دستور **جنوب افريقيا** تحديد من له حق الطعن لتنظمه القواعد التي تصدرها المحكمة الدستورية نفسها (المادة ١٠٠). كما أن دستور **كرواتيا** (المادة٢٧) ترك طريقة الطعن ليحددها القانون وإن اشترط أن يكون ذلك بقانون دستوري. وجعل دستور **تشيلي** من حق المحكمة الدستورية حل الخلافات حول دستورية القرارات الجمهورية التي لها قوة القانون (والتي يجوز إصدارها في حالات محدودة كما سبق ذكره) وكذلك القرارات المتعلقة بعرض أمر على الاستفتاء العام أو بشأن رفض رئيس الجمهورية لإصدار قانون أو إصداره على غير ما وافق عليه الكونجرس ، وقرارات الرئيس التي يعترض على دستوريتها مكتب المحاسب العام (المادة ٨٢) وإن كانت تلك المحكمة لاتنظر في مسائل دستورية تحيلها عليها المحاكم الأدنى . وعلى العكس من ذلك ينص دستور **قزاقستان** (المادة ١٠١) على أنه إذا اعتبرت محكمة أن القانون الواجب التطبيق يتعارض مع الدستور «تقوم المحكمة بوقف الدعوى وتحيل الأمر إلى المحكمة الدستورية لجمهورية **قزاقستان** مع مذكرة حول عدم دستورية القانون»، وينفرد هذا الدستور بإعطاء الحق لرئيس البرلمان في وقف حكم المحكمة الدستورية في حالات معينة إلا إذا قررت المحكمة بأغلبية أعضائها إبطال قراره في هذا الشأن (المادتان ٨٦ و٩٠(٣)).

ومن الأفضل عند وضع دستور جديد لمصر أن يحدد الدستور نفسه من له الحق في إثارة اختصاص المحكمة الدستورية بالرقابة على دستورية القوانين ، دون أن يترك ذلك للقانون الذي ينظم عمل المحكمة .

كما قد يكون من المفيد أن يسمح الدستور بممارسة المحكمة لاختصاصها قبل صدور القوانين بصورة نهائية وبعد صدورها كذلك(*)، أي أن يسمح بالرقابة الوقائية والرقابة

(*) ثارت مناقشات طويلة في مصر في عام ١٩٩٨ عندما اقترح أحد أعضاء مجلس الشعب أن تبدي المحكمة الدستورية رأيها قبل إصدار القوانين (الرقابة الوقائية) وليس بعد صدورها . ودافع عن الرقابة الوقائية الأستاذ الدكتور سمير تناغو في حين عارض ذلك الكثيرون . وقد انتهى الأمر بسحب الاقتراح الذي يختلف على أي حال عن الإقتراح المذكور في المتن .

اللاحقة جميعًا، على أن يجيز طلب رأي المحكمة (قبل صدور القانون) من جانب رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الشعب (في حالة مشروعات القوانين التي يقترحها عضو أو أكثر في مجلس الشعب) أو يجيز الطلب من جانب عدد معين من أعضاء مجلس الشعب أو مجلس الشورى (مثلاً خمسين عضو على الأقل)، مع إجازة الطعن بعدم دستورية قانون أو لائحة ما بعد صدورهما لكل ذي مصلحة ، سواء تم ذلك أثناء نظر دعوى معينة أمام محكمة أدنى، أو جاء ابتداءً أمام المحكمة الدستورية .

ويعتبر حق الأفراد والجمعيات في اللجوء مباشرة إلى المحكمة الدستورية للطعن بعدم دستورية القوانين التي يرونها كذلك ، ولاستئناف أحكام المحاكم الأدنى بشأن الاعتداء على الحريات والحقوق العامة المقررة في الدستور ، من أهم الضمانات الفعلية التي يأتي بها الدستور لاحترام مايرد به من أحكام .



•• خاتمة :

لابد أن تثير محاولة الإصلاح الشامل في أوضاع أي دولة البحث في طرية ممارسة السلطة في هذه الدولة : كيف يصل الحكام إلى الحكم ؟ وما هي طبيعة العلاقات بين السلطات العامة المختلفة ، وبينها وبين المواطنين ؟ وما هو مدى مسئولية كل من هذه السلطات ؟ وكيف تدار شئون الدولة ، ومواردها المادية والبشرية ؟ وهل تخضع هذه الأمور لقواعد عامة ملزمة ومعروفة سلفاً أم تترك لمشيئة الحاكم والعلاقات الشخصية بين أصحاب النفوذ ؟ وماهو دور الشعب في ذلك كله ؟

ويعتبر دستور الدولة الأداة الرئيسية للإجابة على هذه الأسئلة ، والمرشد الرسمي لشئون الحكم في الدولة . لذلك فإن الحديث عن الإصلاح لايتم بغير البحث في موضوع الدستور ، وماإذا كان الدستور القائم إطاراً مناسبًا لهذا الإصلاح أم يتعين تغييره كجزء من عملية الإصلاح ذاتها .

ويزيد من أهمية البحث فيما إذا كان دستور دولة يحتاج إلى التغيير التطور السريع في الأوضاع المادية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية في هذه الدولة . إذ يخلق مثل هذا التطور فجوة واسعة بين الإطار الدستوري القائم ومضمونه الاجتماعي والسياسي

المتجدد ، ويجعل الثوب الدستوري ضيقًا وغير مناسب للأوضاع الجديدة للدولة ، وتبعًا لذلك عبئًا على استقرارها ومصدراً للتوتر الاجتماعي والسياسي فيها .

ومن هنا كان لابد لي في محاولتي للتعرض للمشاكل الرئيسية التي تواجه مصر ، والتي أسهبت في شرحها في الجزئين السابقين من هذا الكتاب ، أن ينتهي بي الأمر إلى دراسة الدستور المصري دراسة تفصيلية مقارنة ، والإدلاء بآرائي في مدى اتفاقه أو اختلافه مع الخيار الذي أوصيت به لمصر من بين الخيارات المتاحة لها . وقد أدَّت بي هذه الدراسة إلى النتيجة التي حاولت تلخيصها في هذا الجزء وهي أن **الواقع** المصري قد تخطىَّ بالفعل حدود الدستور القائم ، وأن **مستقبل** مصر في حاجة إلى دستور جديد. كما أدت هذه الدراسة إلى اقتناعي بأن الدستور الجديد لابد له أن يرتفع عن التوجهات الحزبية التي تختلف من وقت لآخر وأن يتخلى عن الصبغة العقائدية التي يتسم بها الدستور الحالي والتي من شأنها أيضا أن تختلف الآراء حولها من وقت لآخر .

وحتى يستجيب هذا الدستور الجديد لما تحتاجه مصر في الحاضر والمستقبل ويتحقق له الاستمرار ، فإن من الضروري أن يتركز البحث في الكيفية التي يكفل بها هذا الدستور المزيد من التحرر في الحياة السياسية والمزيد من المشاركة الشعبية والمزيد من الحماية للحريات الأساسية والحقوق العامة ، ولابد أن يشمل البحث وسائل تطوير المؤسسات السياسية والطريقة التي تحدد بها علاقة السلطات العامة ببعضها البعض على نحو يضمن التوازن بينها ويحول دون تسلط إحداها علي الأخرى . وفي الوقت نفسه، فإن الدستور الذي يضع الضمانات لتمتع الأفراد بالحقوق والحريات العامة لابد أن يكفل أيضًا حماية المجتمع من إساءة استخدام هذه الحريات لأغراض الإرهاب والتخريب مع توفير الأمن والسلام لجميع المواطنين ، على أن يكون ذلك عن طريق تجريم هذه الأفعال والتشدد في إجراءاتها وعقوباتها، وليس عن طريق تقييد حريات المواطنين بصفة عامة .

وقد حاولت في هذا الجزء شرح الجوانب التي تمثل في تقديري عيوبًا يجب تلافيها في الدستور الحالي، إما لأنها كانت معيبة في الأصل، أو لأن ظروف مصر قد تجاوزتها خاصة بعد ما تم من إجراءات التحرر السياسي الاقتصادي في عهد الرئيس حسني مبارك ، مع انتشار وعي المواطنين بحقوقهم وبما يجري حولهم في العالم . كذلك حاولت أن أوضح كيف عالجت الدساتير الحديثة التي وضعتها دول العالم المختلفة في السنوات

الأخيرة ، المسائل الأساسية في شئون الحكم ، وخاصةً تجارب الدول التي تحولت أو تحاول التحول من الحكم الشمولي إلى الحكم الديموقراطي ، ثم قارنت ذلك بأحكام الدستور المصري ، قبل أن أقترح الحلول التي خلصت إليها وصيةً لبلادي.

وإنني على بيِّنة كاملة بأن آرائي هي آراء فرد قد يشاركه أو يخالفه فيها الكثيرون ، وأن مايهم في موضوع على هذه الخطورة هي آراء غالبية المصريين. كما أنني على بيِّنة أيضًا بأن أجهزة الإعلام والتعليم في مصر قد تضافرت خلال فترة طويلة مع قوى التعتيم والارتداد في ترويج أفكار وشعارات كثيرة ومتضاربة مازال لها تأثير كبير، يساعد عليه انتشار الأمية والسذاجة السياسية بين كثير من المواطنين. بل وصل الأمر كما نرى ببعضهم إلى حد التطرف في اتجاهات عقائدية مختلفة. لذلك فإن ثمة حاجة كبيرة لمحاولات التوعية التي تأتي مجردة عن المصلحة الشخصية وعن الهوس العقائدي بحيث تقدم إسهاما مفيدًا في تكوين رأي عام أكثر وعيًا وإدراكًا بمصالح هذا الوطن .

وسوف تتحقق في رأيي فائدة كبيرة لمصر إذا اجتمع عدد محدود من المفكرين المصريين ، من رجال القانون وغيرهم ، ليدرسوا أحكام الدستور ومايمكن أن يدخل عليها من تعديلات وتحسينات موضوعية في ضوء الظروف المعاصرة وتوقعات المستقبل، ثم يطرحون ماينتهون إليه للمناقشة في دوائر متعددة يشارك فيها المصريون على اختلاف فئاتهم واتجاهاتهم. عندئذ يمكن أن يتبلور رأي عام مستنير في هذا الموضوع تستند إليه المحاولة الجادة لوضع دستور جديد يتمتع بالقبول العام ويتفق مع القيم الحديثة ويمهد لمصر طريق الاستقرار والتقدم . ومن الأفضل طبعًا لو أن هذه العملية قد جاءت بمبادرة من القيادة حتى تشدّ من أزرها وتضيف إلى شرعيتها. غير أنه من الممكن أيضًا أن تأتي المبادرة من عدد من المفكرين المصريين بدافع من الحرص على مصلحة وطنهم وإنقاذه من المهاترات والمحاولات التخريبية من جانب من لا يهمهم سوى الوصول إلى السلطة أو البقاء فيها ، ولو استغلوا في ذلك تعاليم الدين أو معاناة الجماهير وإحباطاتها .

وأيا كان الأمر فإن أملي كبير في أن يساعد الاجتهاد الفردي في هذا الكتاب، رغم ما يحتمله من خطأ، في فهم المسائل الجوهرية، إن لم يسهم في وضع المبادئ التي يأخذ بها دستور جديد كإطار أفضل لمسيرة مصر وهي على أعتاب قرن جديد .



وصيتي لبلادي

الجزء الرابع

- محاربة الفساد.
- فصل ختامي.

بسم الله الرحمن الرحيم

﴿ ربنا افتح بيننا
وبين قومنا بالحق ،
وأنت خير الفاتحين ﴾

قرآن كريم

[سورة الأعراف : ٨٩]

مقدمة الجزء الرابع

■ تعرضت الأجزاء الثلاثة السابقة من هذا الكتاب لجوانب مهمة لما يقتضيه تحقيق الأمان والتنمية لمصر باعتبارهما الهدفين الرئيسين اللذين ينبغي من وجهة نظري العمل دائمًا على تحقيقهما .

فقد اشتمل الجزء الأول على فصلين ، كان الفصل الأول **مقدمة عامة** حول الاتجاهات الرئيسية التي تتصارع في الساحتين السياسية والثقافية والتي تمثل اختيارات مهمة أمام الشعب المصري . وأوضح ذلك الفصل ما يعتور بعض تلك الاتجاهات (التي سميتها « اتجاهات السير إلى الخلف » و « اتجاهات السير في المكان ذاته ») من مخاطر عديدة على مستقبل البلاد ، وأكّد أن الخيار المفيد لمصرهو خيار « السير إلى الأمام » الذي شرحت في ذلك الفصل تفاصيله . وطالب الفصل الثاني **بإعادة تنظيم الدولة** على أسس عصرية كخطوة أولى في سبيل الإصلاح الشامل ، كما بيّن الأسباب التي تدعو إلى ذلك والسبل العملية لتحقيق هذا الهدف .

واشتمل الجزء الثاني على ثلاثة فصول تعرّضت بالتفصيل لثلاثة موضوعات ضرورية في تقديري لتنمية مصر وجلب الرخاء لأبنائها وهي **الحد من معدل الزيادة السكانية ؛ وإصلاح التعليم بصورة جذرية ؛ وفتح المجال لانطلاق القطاع الخاص وللتوسع في الصادرات .**

وجاء الجزء الثالث بمعالجة مفصلة ، ودراسة مقارنة ، للإطار الدستوري المصري وما يتبعه من إطار قانوني ونظام قضائي ، حيث طالب بضرورة بدء البحث دون تأخير في **وضع دستور جديد للبلاد** يحفظ للمصريين حرياتهم ويخرجهم بغير رجعة من النظم الشمولية التي سادت لفترات طويلة وما زالت تجد تعبيرات لها في الدستور القائم ، كما يحرر الدستور من التوجهات العقائدية المتضاربة الوارد ذكرها فيه ، والتي أثبتت التجربة أنها لم تعد على مصر بالخير الذي كان يرجى من ورائها .

أما هذا الجزء الرابع فإنه يخصص أساسًا لظاهرة **الفساد** باعتبارها من الأسباب الرئيسية التي تعطل حركة مصر وتحول دونها وتحقيق أهدافها السامية . وتأتي معالجة

هذه الظاهرة هنا في ثلاثة فصول يحتوي أولها على نظرة عامة تمثل آرائي الشخصية في هذه الظاهرة الخطرة. ويأتي الفصل الثاني بدراسة موضوعية ، من وجهات نظر متعددة ، لأسباب الفساد كظاهرة عامة في المجتمعات الإنسانية والنتائج التي يمكن أن تترتب عليها ، ثم يبحث الفصل الثالث في الأبعاد المصرية لظاهرة الفساد والحلول العملية الممكنة لمواجهة هذه الظاهرة (وهي أبعاد وحلول تنطبق أيضًا إلى حد كبير على الدول العربية بصفة عامة بل وعلى كثير من الدول النامية الأخرى) . ويطالب هذا الفصل بعدم التردد في تطبيق هذه الحلول وغيرها حتى لا يعطل الفساد عجلة التنمية أو يجعلها وسيلة لثراء القلة القليلة على حساب الأغلبية المغلوبة على أمرها .

وفي نهاية هذا الجزء فصل ختامي للكتاب ، يوضح ما تتمتع به مصر من أهمية خاصة لا ينبغي التفريط فيها ، والدور العظيم الذي ينتظرها والذي يمكنها أن تلعبه بنجاح كبير إذا هي أصلحت أحوالها ، كما يفصِّل هذا الفصل الختامي الأهداف الرئيسية التي أرى ضرورة السعي إلى تحقيقها والأسباب التي حالت حتى الآن دون تحقيق هذه الأهداف بالقدر الذي يتطلع إليه المصريون .

وكما كان الحال في الأجزاء السابقة ، فليس الهدف هو انتقاد هذه الحكومة أو تلك أو لوم هذا المسئول أو ذاك ؛ إنما الهدف أن **يزيد وعي الناس بالمشاكل** التي لابد من مواجهتها ، وأن **يستمر التفكير الجاد في معالجة هذه المشاكل** بصورة جذرية ، سواء تم ذلك بما أقترحه من حلول أو بغير ذلك من الإجراءات التي يأتي بها آخرون قد يكونون أكثر مني علمًا بأوضاع مصر - فالوقت لا يمضي لصالح من يتقاعسون عن الإصلاح أو يتراخون في مواجهة المشاكل بالحزم اللازم وبالسياسات والإجراءات السليمة والتي ثبت نجاحها في أوضاع مشابهة .

وكما كان الحال في الأجزاء السابقة ، فسوف أراعي في هذا الجزء التبسيط في الشرح والأمانة في العرض والإقلال من الحواشي والمراجع دون التضحية بالدقة العلمية التي لابد منها حتى يخدم الكتاب الغرض المزدوج منه ، وحتى يصبح هذا الجزء أيضًا تكملة مهمة لوصيتي لبلادي .

إبراهيم شحاته

هيوستون ، يناير ١٩٩٧

محاربة الفساد

بسم الله الرحمن الرحيم

﴿ ولا تفسدوا فى الأرض بعد إصلاحها ﴾

قرآن كريم

[سورة الأعراف : ٥٦]

بسم الله الرحمن الرحيم

﴿ وإذا قيل لهم لا تفسدوا فى الأرض
قالوا إنما نحن مصلحون ، ألا إنهم
هم المفسدون ولكن لا يشعرون ﴾

قرآن كريم

[سورة البقرة : ١١-١٢]

« وكما يمكن أن يؤدي سلوك الناس إلى إفساد الأنظمة السليمة ، فإن الأنظمة الفاسدة كثيراً ما تؤدي إلى إفساد الناس » .

[ص ٣٣٢ من هذا الكتاب]

« وإذا كان للفساد عرض وطلب ، فإن عنصر العرض يضعف كثيراً مع إجراءات الإصلاح الاقتصادي ، كما يضعف عنصر الطلب عن طريق تقوية الأجهزة المسئولة عن التنفيذ وتحسين أوضاع العاملين فيها » .

[ص ٣٦٩ من هذا الكتاب]

الفصل الأول

نظرة عامة على الفساد .. آراء شخصية

نظرة عامة على الفساد .. آراء شخصية

•• تقــديم :

كثيراً ما يستخدم لفظ « الفساد » للتعبير عن رشوة الموظف العام لحثه على القيام بعمل لا تسمح به القواعد المعمول بها ، أو أية صورة أخرى لإساءة استخدام وظيفة عامة لتحقيق نفع شخصي . غير أني أستخدم هذا اللفظ هنا بمعنى أوسع يشمل أشكالاً مختلفة من السلوك البشري تتفق جميعها في أنها تمثل سلوكًا غير سويّ ينطوي على نوع أو آخر من خيانة الأمانة في المال أو العمل .

وينشأ هذا السلوك غير السوي عادة في حالتين تتاح فيهما لشخص فرص تحقيق ربح سريع دون مجهود كبير ، فيسعى إلى اغتنام هذا «الربح» خلافًا لواجبات عمله ، من تلقاء نفسه أو بتشجيع من الآخرين :

* تأتي الحالة الأولى في إطار توزيع المنافع أو استخدام المال أو المنصب أو حتى إتاحة الفرص للآخرين ، عندما تغلب رغبة فرد مكلف بهذه المهام في تحقيق نفع شخصى لنفسه أو لأشخاص بعينهم على واجبه فى خدمة المصالح المطلوب منه خدمتها تحقيقًا لصالح أعم .

* وتأتي الحالة الثانية في إطار تطبيق شخص لقواعد يناط به تطبيقها على جميع من تتوافر فيهم الشروط دون تمييز ، لكنه ينتهي إلى إعطاء معاملة تفضيلية لمن يدفعون له أو لأقربائه أو أصدقائه أو ذوي النفوذ فى المجتمع .

وهكذا فإن ثمة فساداً كلما تم التحايل على القواعد الملزمة ، أو تم تطبيقها بتحيز أو تحامل ، أو انعدمت هذه القواعد وترك الأمر للسلطة التقديرية لموظف يمارسها بطريقة تحكمية أو غير عادلة . ففي هذه الحالات جميعًا يعطي الموظف (أو الوكيل بصفة عامة) أفضلية لمصالح خاصة على المصالح العامة المطلوب منه خدمتها قانونًا ويسيء استخدام الموارد الموضوعة تحت تصرفه أو المنصب الذي يشغله بطريقة تختلف عما كان يتوقعه من أعطاه سلطة التصرف ، سواء كان هذا رئيسه في العمل أو الجهة التي يعمل بها أو أصحاب هذه الجهة أو الشعب في مجمله .

وإذا كان كل إنسان « راع ومسئول عن رعيته » ، كما جاء في الحديث النبوي الشريف ، فإن الفساد يحدث عندما يخلّ الإنسان بهذه المسئولية الأساسية ، أيًا كان الراعي وأيًا كانت الرعية [1] .

•• متى يحدث الفساد ؟ :

وفي هذا المعنى الشامل يحدث الفساد عندما تقتضي وظيفة معينة ، سواء كانت وظيفة عامة أو خاصة ، توزيع منافع بين الناس أو تقديم سلعة عامة أو خدمة عامة لهم ويتاح للقائم على هذه الوظيفة التحكم أو التحايل لتحقيق نفع شخصي لنفسه أو لغيره، إما لغيبة أية قواعد ينبغي اتباعها ، أو لوجود قواعد ناقصة تعطي الموظف قدراً كبيراً من الاختيارات الشخصية ، أو لوجود قواعد معقدة ومبالغ فيها تجعل من المطلوب التهرب من تعقيداتها . بل ويحدث الفساد عندما يطبق الموظف القواعد كما هي مكتوبة ولكن بطريقة انتقائية لمصلحته الخاصة أو لمصلحة من يتولاهم أو من يدفعون له .

كما يحدث الفساد عندما يتيح عمل الموظف له الاطلاع على معلومات غير متاحة للكافة فيستخدمها لتحقيق نفع شخصي ، كأن يعلم أن الحكومة تنوي شق طريق عام فيسارع إلى شراء أراض متاخمة للموقع اغتنامًا لفرصة الربح السريع ، إلى غير ذلك من صور ما يعرف بالاتجار بالمعلومات من الداخل ، وغير ذلك من الصور الأخرى لظاهرة « تنازع المصالح »[2] .

ففي هذه الحالات كلها يقوم شخص في موقع ثقة باستغلال هذا الموقع لتحقيق نفع خاص ليس من حق من يحصل عليه أن يفوز به دون غيره . كذلك تعتبر محاولة التأثير على صاحب هذا الموقع ، سواء برشوته أو بتبادل المنافع معه ، لتحقيق نفع خاص

---

(١) رغم التوسع في تعريف الفساد كما شرحته في المتن ، فإنه أضيق من مفهوم الفساد في الفقه الإسلامي . ففي هذا الفقه يعتبر الإنسان مُستخلفًا في الأرض وعليه أن يتجنب إفسادها الذي يحدث بارتكاب المعاصي كبيرها وصغيرها أو بإفساد الحرث والنسل (تخريب البيئة) أو باستخدام حق الإنسان (كحق الملكية وغيره) على نحو لا يراعي حق الله أو يضر بمصالح الآخرين ، فإن هو خرج عن ذلك يكون من «المفسدين في الأرض» الذين يُخلّون بأمانة الاستخلاف التي حملها الإنسان . في حين أن « الفساد » في المفهوم الذي أتكلم عنه فى هذا الكتاب يقتصر على خيانة أمانة المال أو العمل التي يؤتمن عليها موظف ، عام أو خاص ، في أداء عمله ويشمل من يخون هذه الأمانة ومن يدفعه إلى ذلك أو يشترك معه .

(٢) انظر تفصيلاً لهذه الظاهرة في الفصل الثاني من هذا الجزء .

أو معاملة تفضيلية ، شكلاً مهمًا من أشكال الفساد حتى في الحالات التي تستهدف فيها الرشوة أو المنفعة أن يؤدي الموظف عمله المفروض أصلاً ولكن لصالح أشخاص بعينهم فقط .

وواضح في هذا المجال أن غيبة القواعد أو نقصها المخل يسهمان في تسهيل عملية الفساد كما يسهم فيها تعقيد القواعد والمبالغة فيها . فالتنظيم مطلوب للعلاقات الإنسانية وخاصة في علاقة الأجهزة الحكومية مع من يتعاملون معها ، ولكنه لا يحقق الغرض منه إذا اتصف بالتفريط من جهة أو بالتعقيد والمبالغة من جهة أخرى . ومن المفيد دائمًا أن يفترض التنظيم الحكومي حسن النية لدى الناس ، ويأتي بالقواعد الضرورية لحسن التعامل ثم يضع عقوبات صارمة على كل من يحاول التهرب منها دون استثناء أو رحمة في هذا الشأن .

وطبقًا للتعريف الواسع الذي أخذنا به ، فإن الفساد لا يقتصر على الحكومة وأجهزتها البيروقراطية ، كما أنه لا يقتصر على تقديم الرشاوى أو قبولها - إنما يأخذ الفساد أشكالاً وصوراً مختلفة ويمكن أن تتم ممارسته في ظل نظم الحكم المتباينة ، وفي داخل كل من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، وفي القطاعين العام والخاص على السواء .

وتتجه بعض المجتمعات إلى التسامح بشأن أشكال معينة من الفساد ، خاصة الوساطة والمحسوبية والرشاوى الصغيرة في المعاملات الإدارية إلى الحد الذي يُلام فيه أصحاب المناصب إن هم تقاعسوا عن تقديم معاملة خاصة لذويهم وأصدقائهم . وفي بعض الدول ينظر إلى الرشوة الصغيرة ، التي تدفع لموظف للإسراع في أداء عمله أو للتساهل قليلاً في الأداء ، كإكرامية أو تبرع خيري أو تعبير مسبق عن الشكر والامتنان أو كتعويض واعتذار عن المرتب المتواضع الذي يحصل عليه الموظف من الدولة، بدلاً من النظر إلى هذه الرشوة كجريمة لا تغتفر كما هو الشأن في مجتمعات كثيرة أخرى . كذلك فإن الفساد يحدث في بعض المجتمعات كحالات فردية في حين يشيع في بعضها الآخر حتى يصير فساداً منتظمًا (Systemic corruption) تحتاج معالجته إلى جهود شاملة ووقت طويل . غير أن هذا التباين في الثقافات المختلفة لا ينبغي أن يصبح عذراً لأي من هذه التصرفات الفاسدة ، أو عائقًا في سبيل الإصلاحات التي تستهدف محاربة الفساد .

•• آثار مباشرة لشيوع الفساد :

وإذا ما شاع الفساد في مجتمع معين فسوف تظهر آثاره مع الوقت في نواح عديدة ، لعل من أهمها مدى حكم القانون في هذا المجتمع ، ومدى السلطة الفعلية للحكومة ، ومستوى أداء الاقتصاد الوطني ، ومستوى الحماية الفعلية للبيئة ، بل وسير العلاقات الاجتماعية بصفة عامة .

* فشيوع الفساد يؤدي إلى أن **يختلف القانون المكتوب عن « القانون » المطبق فعلاً** ، أي أن يتحول القانون الرسمي إلى قانون آخر غير مكتوب يعرفه المتعاملون بحسِّهم . وفي هذا الوضع تتحول القواعد والإجراءات العامة التي يفترض أنها وضعت ابتغاء مصلحة عامة إلى ممارسات مختلفة تتوقف أبعادها الحقيقية على الرغبة في الدفع والقدرة عليه من جانب من لهم مصلحة خاصة ، أو على العلاقات الشخصية وتبادل المنافع (أو ما يسميه المصريون « شيِّلنى واشيِّلك ») .

* كما يؤدي شيوع الفساد إلى **تحول الحكومة من إدارة عامة تعمل على أسس وقواعد معروفة للكافة وتسري على كل من تنطبق عليه شروطها إلى حكومة أفراد يتبعون مصالحهم وأهواءهم الخاصة** . وفي هذا المناخ تحظى المصالح الخاصة بأولوية على المصلحة العامة التي يبتغيها القانون وينتهي الأمر إلى أن تفقد الحكومة ثقة الناس فيها كما تفقد القدرة على تطبيق السياسات والقواعد التي تضعها ، مما يزيد من التدهور في مستوى الثقة بين الحكومة والشعب . وإذا كان الفساد بهذا المعنى يفسد الأنظمة الديموقراطية ، فكثيراً ما يستخدم الفساد من جانب المسئولين في النظم الديموقراطية وغير الديموقراطية على السواء لاسترضاء بعض الناس بتوزيع المنافع عليهم كسبًا لتأييدهم . وتزيد احتمالات ذلك في النظم الشمولية التي تحمي بقاءها بتوزيع المنافع على فئات معينة أو أشخاص بعينهم سرعان ما يصبحون دعمًا للأوضاع القائمة وعقبة في وجه أي إصلاح في المستقبل .

* كذلك يؤدي شيوع الفساد إلى **تعطيل حركة النمو في الاقتصاد** ، سواء كان اقتصاداً مفتوحًا تحكمه السوق أو مغلقًا تحكمه الدولة . وبالرغم من صعوبة تحديد ذلك الأثر كميًا (وإن أتت بعض المحاولات الحديثة بأرقام في هذا الشأن ، كما سنرى) ، وبالرغم أيضًا من أن أثر الفساد قد لا يظهر إلا بعد فترة من الزمن أو قد يظهر في

قطاع غير القطاع الذي تم فيه ، فإن من المؤكد الآن أن الفساد يؤثر سلبًا على القرارات الاقتصادية للدولة وللمؤسسات والأفراد . كما أنه يزيد من تكاليف المعاملات والمشروعات ، وخاصة المشروعات الصغيرة ، وقد يؤثر سلبًا في حجم الاستثمارات الأجنبية أو في اختيار القطاعات التي تتوجه إليها ، ويؤدي انتشار الفساد إلى نقص إيرادات الدولة وزيادة مصروفاتها بما يمكن أن يهدِّد استقرار الاقتصاد الكلي ويرفع معدلات التضخم . فضلاً عن أن الفساد يعاقب الذين يحترمون القانون ، إما بدافع أخلاقي أو لأنه لا اختيار في ذلك أمامهم، أو يدفعهم إلى التحول من القطاع الرسمي إلى القطاع غير الرسمي في الاقتصاد بعيداً عن تنظيمات الدولة وضرائبها .

والأهم من ذلك أن الفساد يؤدي إلى المزيد من التفاوت في الدخول . فالفساد لا يعدو أن يكون سوى ضريبة يدفعها المتعاملون ، لكنها ضريبة لا تفرض لصالح الخزانة العامة ، وإنما لصالح القلة من المنتفعين منه . ومعنى ذلك أن الفساد يضر بالفقراء ضرراً بالغًا ؛ فهو يحرم الحكومة من الدخل الذي يمكن توجيهه لتقديم الخدمات الاجتماعية التي تفيد الفقراء ، كما يحرم الفقراء من المعاملة الخاصة التي يحصل عليها القادرون على الدفع .

* كما يؤدي ا نتشار الفساد إلى إمكانية **التهرب بسهولة من القواعد التي يقصد منها حماية البيئة من التلوث** ، ويمكِّن الأفراد والشركات (بل والهيئات الحكومية) من مخالفة هذه القواعد والاعتداء على المناطق المحرم تدخلهم فيها لاعتبارات بيئية ، فتصبح قوانين البيئة ولوائحها حبراً على ورق بالنسبة لكل من تسمح له أمواله أو نفوذه بإمكانية الخروج عليها، مما يعود بضرر فادح على المجتمع.

* وفي النهاية فإن شيوع الفسادوتأثيره على الاقتصاد والحكم يجلبان **التوتر في علاقات الأفراد بعضهم ببعض وفي علاقة الحكام بالمحكومين** . ويهدد هذا **التوتر الاجتماعي والسياسي** قدرة الدولة على التصرف في الداخل والخارج ، بل ويؤثر إذا انتشر على مشروعية النظام القائم وعلى استقرار الأوضاع في الدولة . كما يمكن أن يؤدي الفساد في حالاته المتطرفة إلى فقدان الثقة بالكامل في جهاز الحكم كله وانهيار النظام العام تبعًا لذلك .

وقد يستتبُّ الفساد لفترة طويلة وتتوطدّ أركانه ليصبح جزءاً من حياة الصفوة ودعمًا للنظام القائم يُطيل في أمده بينما يسوِّس بنيانه من الداخل حتى ينهار بغير مقدمات ، كما حدث في بعض الدول في السنوات الأخيرة.

وقد أثبتت التجربة أنه إذا ما وجد الفساد موقعًا له في منطقة معينة أو في قطاع اقتصادي معين فإنه ، كالجرثومة المعدية ، سرعان ما ينتشر إلى المناطق والقطاعات الأخرى ، بل إنه لايتوقف عند أي حدود سياسية . وتزيد فرص الفساد حتمًا ، أو على الأقل احتمالات الكشف عنه ، في ظروف التحول الكبير أو الفترات الانتقالية في تاريخ الشعوب ، مثل التحول من اقتصاد الأوامر إلى اقتصاد السوق ، أو من نظام سياسي شمولي إلى نظام ديموقراطي مفتوح .

ويتكاثر الفساد - كما أوضحنا - كلما اتسمت الأوضاع بالتساهل الشديد أو بالتعقيد الشديد في الأنظمة المعمول بها . **وكما يمكن أن يؤدي سلوك الناس إلى إفساد الأنظمة السليمة ، فإن الأنظمة الفاسدة كثيراً ما تؤدي إلى إفساد الناس .** ويتضح ذلك في الأنظمة التي تفترض سوء النية لدى المخاطبين بأحكامها وتضع القيود والعراقيل في وجه كل تعامل تحسبًا لما يمكن أن يحدث من غش أو تحايل، فينتهي الأمر باحتراف الناس التحايل للتهرب من هذه القيود والعراقيل ، وتصبح علاقة الحكومة بالمحكومين علاقة متبادلة من الشك وعدم الثقة .

ولاشك في أن للفاسدين والمفسدين من الناس مصلحة واضحة في انتشار الاعتقاد بأن الفساد يعم في كل مكان ، ليس فقط تغطيةً لما يفعلونه ، وإنما أيضًا لما يؤدي إليه هذا الاعتقاد من انتشار الفساد فعلاً . وهكذا تعم الشائعات في المجتمعات المختلفة بأن الفساد قد وصل إلى أبعاد تفوق في الواقع أبعاده الحقيقية . ويتجه المتعاملون، وخاصة الشركات الأجنبية، إلى تصديق الاعتقاد الذي يبثه بعض الفاسدين بأنه لن يسير لهم عمل إلا عن طريق الرشاوى أو توسيط أشخاص بعينهم . ويؤدي ذلك بدوره إلى التجاء هؤلاء المتعاملين فعلاً إلى سبل الفساد المختلفة ، مما يجعل الفساد نبوءة تحقق نفسها بنفسها وظاهرة يأتي القليل منها بالكثير مع مضي الوقت .

وإذا لم يتجه المجتمع إلى محاربة الفساد قبل أن يتفشّى في كل مكان ، فسوف يؤدي الأمر في النهاية إلى انهيار القيم الاجتماعية السليمة إلا لدى القلة التي تعزل

نفسها عن المجتمع وتنأى بنفسها بعيداً محتمية بمعتقداتها الدينية أو الأخلاقية ، وهكذا يصل الفساد إلى روح معظم الناس ليخرّب علاقاتهم ومعاملاتهم .(ويتبين القارئ لقصص الأنبياء في القرآن الكريم هذه الصورة مرة بعد أخرى حيث يعمّ الفساد حتى يصبح عرفًا يلتزمه الناس فيأتيهم نبي يجاهد من أجل الإصلاح . وقد مضي عهد الأنبياء ولكن الفساد والحاجة إلى إصلاح الأوضاع الناجمة عنه ما زالا نصب الأعين في أماكن كثيرة !) .

ولا تقارن المنافع التي تعود من وراء الفساد على أصحابه عندئذ بالضرر العام الذي يصيب المجتمع في مجموعه ، بل إن ما يتصور المفسدون أنه منفعة قد حققوها لأنفسهم قد تكون مضرّة في الواقع ، حتى إن لم تلحقهم العقوبة . فالفساد الذي يرتكبوه يزيد من تكاليف أعمالهم في الحاضر وينذر بالمزيد من هذه التكاليف في المستقبل . وكثيراً ما يلجأ المفسدون والفاسدون، خوفًا من المساءلة ، إلى تحويل أموالهم إلى الخارج بطرق ملتوية أو إلى أعمال غير مشروعة أخرى ، مما يؤدي إلى انغماسهم بالتدريج في بحر من الفساد لا يستطيعون الخروج منه ، وقد يلاحق ذريتهم من بعدهم . وبقدر ما يؤدي الفساد إلى زيادة مديونية الدولة (نتيجة نقص الإيرادات الحكومية وزيادة تكاليف المشروعات العامة) سوف يزيد معدل ارتفاع الأسعار (التضخم) في الدولة كلها . بما يضر الفاسدين كمايضر غيرهم .

لا عجب إذن أن نرى الفساد ينحسر مع تحضر المجتمعات وتقدمها ويستفحل مع تدهور أوضاعها ، وخاصة مع شيوع الخلل في سياساتها الاقتصادية والضعف في أجهزتها الحكومية . ولا عجب أن تكون بين الفساد والتنمية علاقة عدائية وثيقة ، رغم ما تتيحه التنمية السريعة من فرص جديدة للفساد ، ورغم التجاء بعضهم للفساد أحيانًا كوسيلة للإسراع في تنفيذ أعمال إنمائية .

●● عوامل أساسية في محاربة الفساد :

وقد أتت الدراسات والتجارب في الدول المختلفة بحلول متعددة لمحاربة الفساد سوف نحاول شرحها عندما نتعرض لوسائل مواجهة الفساد في مصر . إلا أن شيئًا من هذه الحلول لن تكون له في تقديري قيمة عملية كبيرة ما لم تتوافر سبعة عوامل رئيسية يجب دائمًا تذكرها والعمل على توفيرها ، وهذه العوامل هي :

* **التزام القيادة السياسية والإدارية بمحاربة الفساد** في جميع صوره .

* **إصرار مؤسسات المجتمع المدني** (الجمعيات الأهلية والأحزاب والنقابات... إلخ) على اتباع القيادة لما التزمت به ، تحقيقًا لاستمرارية هذا الالتزام .

* **تقوية القدرة المؤسسية لأجهزة الدولة** لتنفيذ وتطبيق ما يتطلبه الالتزام بمحاربة الفساد من إصلاحات قانونية واقتصادية ومالية وسياسية وغيرها .

* **نشر الحقائق وانسياب المعلومات** عن طريق صحافة حرة في مجتمع يسمح بحرية التعبير والنشر .

* **توافر بيئة اجتماعية** (في البيوت والمدارس والمكاتب وفي معاملات الناس) تحترم المبادئ والقيم التي تساعد على محاربة الفساد .

* **تعاون القطاع الخاص** ، بما في ذلك الشركات الأجنبية ، في الحد من الفساد عن طريق وضع المعايير وتبنّي الممارسات التي تحارب الفساد في أعمال هذا القطاع وفي تعامله مع الحكومة وهيئاتها ومشروعاتها العامة .

* **مجهودات دولية من أجل التعاون** لمحاربة الفساد والتحايل اللذين يتعديان حدود دولة واحدة ، مثل جرائم التهريب وغسيل الأموال ، ومثل تحريم تقديم رشاوى من جانب الشركات عندما تتعامل مع حكومات أجنبية، سواء تمت هذه الرشاوى داخل الدولة التي تنتمي إليها الشركات أوخارجها .

هذه هي خلاصة آرائي حول الفساد بصفة عامة ، أردت أن أقدمها للقارئ بوضوح قبل معالجتي لهذه الظاهرة في الكتابات العلمية المختلفة .



الفصل الثاني

الفســـاد كظاهرة عالمية

أسبابه وآثاره .. والمحاولات الدولية للحد منه

الفساد كظاهرة عالمية
أسبابه وآثاره .. والمحاولات الدولية للحد منه

•• تقـــديم :

قد تختلف المجتمعات - كما رأينا - في نظرتها لما يعتبر فساداً ، غير أنه لا يخلو مجتمع من نوع أو آخر مما يتفق الناس كافةً على أنه فساد .

وقد اختلف الباحثون حول معنى الفساد وأسبابه ونتائجه ، وتمسك أكثرهم بنظرة ضيقة تفرضها تخصصات كل منهم ، وإن نجح بعضهم في دراسة هذه الظاهرة من جوانبها المختلفة ومن وجهة نظر العلوم الاجتماعية المتعددة في وقت واحد . وسوف أحاول في هذا الفصل أن أنقل إلى القارئ العربي ، والمصري بصفة خاصة ، خلاصة أهم البحوث التي فحصت هذه الظاهرة من الناحية النظرية[1] ، وتلك التي حاولت أن تقيس عمليًا آثار الفساد على اقتصاديات المجتمعات المختلفة[2] ، ثم أضيف إلى ذلك تفصيلاً بشأن الفساد الذي ينجم عن تعارض المصالح التي يتولاها شخص واحد ، وأنتهي بعرض للمحاولات الدولية الحديثة للحد من ظاهرة الفساد .

•• الفساد من وجهة نظر اقتصادية :

تفترض كثير من الكتابات الاقتصادية أن الفساد يتم بوجود طرف أصيل (عادة هو الحكومة أو مؤسسة أو شركة .. إلخ) وطرف وكيل (عادة هو موظف لدى إحدى

---

(١) راجع إشارات إلى مراجع كثيرة في دراستي :

I. Shihata, **Corruption - A general Review with an Emphasis on the Role of the world Bank.**

المنشورة في عدة أماكن ، لعل أيسرها على القارئ العربي مجلة « مصر المعاصرة » ، عدد يناير ١٩٩٧ .

وكذلك في S. Rose-Ackerman, **Corruption** (1978) .

(٢) من أمثلة ذلك في الدراسات الحديثة :

Paulo Mauro, **The Effects of Corruption on growth, Investment and goverment Expenditure** (IMF working Paper, 1996), Mauro, **Corruption and growth,** 110 Quarterly Journal of Ecommics 681 (1995).

هذه الجهات) . وطبقًا لهذه الكتابات يحدث الفساد عندما يعتقد الطرف الوكيل ، تحقيقًا لمصلحة خاصة لنفسه أو لغيره ، أن تصرفه على غير الواجب الذي يتوقعه الطرف الأصيل سوف يعود عليه بنفع أكبر مما لو تصرف طبقًا لتوقعات الطرف الأصيل . أي أن الفساد يحدث عندما يخون الوكيل الأمانة (سواء كانت مالاً ، أو عملاً ، أو معلومات غير متاحة للآخرين) التي ائتمنه الأصيل عليها ، وبصورة خاصة عندما يقوم من يتولى توزيع سلعة عامة أو تقديم خدمة عامة ببيعها لأشخاص دون سواهم مقابل ثمن يتلقاه شخصيًا ، سواء كان هذا الثمن شيئًا ذا قيمة نقدية أو منفعة شخصية أخرى. ويربط اقتصاديون آخرون ظاهرة الفساد بالمحاولات المستمرة للاستفادة من الريع الذي تأتي به الفرص لأشخاص بحكم مسئولياتهم ومناصبهم وأوضاعهم (rent-seeking) ، وخاصة عندما يحاول موظف عام تحقيق ريع خاص أو منفعة شخصية انتفاعًا من وضعه الاحتكاري في أداء وظيفته .

ويرى الاقتصاديون أن **أسباب الفساد** تكمن أساسًا في الهيكل الاقتصادي والإداري للدولة ، وتتأثر كثيراً بالطريقة التي تدار بها الموارد العامة أو التي يدار بها الاقتصاد بصفة أعم . ويقولون : إن الفساد يشيع في الحالات التي يزيد فيها التدخل الحكومي في شئون الاقتصاد بما يجاوز قدرة الحكومة على التدخل الفعال ويعطل المنافسة وآليات السوق الأخرى . كذلك يشيع الفساد في الحالات التي تزيد فيها السلطة التقديرية للموظفين القائمين على توزيع السلع العامة أوتقديم الخدمات العامة أو الدعم الحكومي، والتي تكون فيها العقوبة المفروضة عليهم إذا ما خانوا أمانة وظيفتهم عقوبة متواضعة بالنسبة إلى النفع (الريع) العائد عليهم من هذه الخيانة ، بل إنهم يشيرون في هذا الصدد إلى «معدل الإغراء» الذي يزيد أيضًا إذا كان الأجر الحكومي هزيلاً بالمقارنة بالأجور في القطاع الخاص .

كذلك يجد كثيرون من الاقتصاديين علاقة وثيقة بين الفساد وسياسات الحكومة (مثل السياسات المتعلقة بنظام الاستيراد وتلك الخاصة بمستوى مرتبات العاملين في الدولة) ، كما يجدون علاقة طردية مباشرة بين إجراءات التعامل مع الأجهزة الحكومية، وبين شيوع الفساد بحيث يزيد انتشاره كلما زادت هذه الإجراءات عدداً وتقييداً ، ويجدون على العكس من ذلك علاقة عكسية بين الفساد وإمكانية توقع الأحكام القضائية بحيث يقل الفساد كلما زادت ثقة الناس في الجهاز القضائي وقدرتهم على توقع أحكامه .

ومن ناحية أخرى ، يربط بعض الاقتصاديين بين مدى تمتع الدولة بالموارد الطبيعية ودرجة انتشار الفساد فيها ، حيث يجدون ارتباطًا بين هاتين الظاهرتين في الواقع العملي ، بمعنى أن الثروة العامة المتوافرة والتي يسهل الحصول عليها دون مجهود كبيرتتيح فرصًا أكبر للفساد وتؤدي إلى شيوع السلوكيات الانتفاعية في المجتمع(٣) .

وينظر بعض الاقتصاديين أيضًا إلى الجانب الأخلاقي ، سواء بالنسبة للموظف العام أو من يتعاملون معه، وإن كان هذا الجانب لا يحظى باهتمام كبير في دراساتهم . ويقول الاقتصاديون فيما عدا ذلك : إن وقوع الفساد ومدى انتشاره يتوقفان على **مقدار النفع** العائد على الموظف نتيجة التصرفات الفاسدة ، **مقارنًا بدرجة المخاطر** التي تحيط بهذه التصرفات ، كما يتأثران بمدى **السلطة التفاوضية** للطرفين فيها (الراشي والمرتشي) .

ويضرب الاقتصاديون مثلاً على فرص الانتفاع أو الريع التي تغري الموظف العام عادة بالفساد ما تأتي به القيود الكمية على الواردات وأذون الاستيراد والتصدير وغير ذلك من الموافقات الحكومية ، ويستنتج معظمهم من ذلك أن إلغاء القيود وتخفيض الموافقات في إطار اقتصاد مفتوح يؤدي إلى تقليل فرص الفساد . كما يضربون مثلاً الدعم الحكومي للصناعات المحلية الذي يفتح الباب للتنافس على الحصول على هذا الدعم ولو بطرق ملتوية . كذلك الأمر بالنسبة للأسعار الجبرية للسلع والأسعار المتعددة للعملة المحلية التي تتيح جميعًا فرص التنافس في الاستفادة منها بكل الوسائل . ويؤكد كثير من الاقتصاديين أن انخفاض مرتبات الموظفين العامين هي من الأسباب الرئيسية التي تدعوهم لاستغلال الفرص التي تتيحها هذه الإجراءات كلها(٤) .

(٣) قام بتحليل هذه الظاهرة اقتصاديان مشهوران في دراستهما :

J. Sachs and A. Warner, **Natural Resource Abundance and Economic growth,** National Bureau of Economic Research, Working Paper 5398 (1995).

(٤) وليس معنى هذا أن الأخذ بنظام الاقتصاد الحر يقضي على الفساد ، بل إن التمادي في الحرية الاقتصادية يؤدي ، كما لاحظ بعض الدارسين ، إلى سيادة المفاهيم الاستهلاكية وإلى زيادة الفوارق بين الدخول وهما عاملان يساعدان إذا اجتمعا على انتشار الفساد وينبغي دائمًا التنبه لهما عند التحول إلى نظام الاقتصاد الحر . ويعني ذلك ضرورة الحرص على حكم القانون ووضع التنظيمات المناسبة ، وأن تصطحب الحرية الاقتصادية عقوبات صارمة على كل من يلجأ إلى الغش والتحايل لمخالفة الحد الأدنى من القواعد المعمول بها . كما يعني ذلك ضرورة الاهتمام بإعادة توزيع الدخل عن طريق الضرائب وتوجيه جزء كبير من حصيلتها للخدمات الاجتماعية ولرفع مستوى المعيشة . ولا تنجح هذه الإجراءات بغير تقوية الأجهزة الحكومية المسئولة ورفع كفاءتها ، ذلك أن التنظيم الحكومي السليم وغير المبالغ فيه هو الضمانة الحقيقية لتفادي مخاطر السوق الحر بل ولتمكين المنافسة وقوى السوق الأخرى من أن تأتي بنظام يحد من فرص الفساد .

أما بالنسبة **لآثار الفساد على الاقتصاد** ، فقد قال بعض الاقتصاديين : إن الفساد قد يلعب دوراً مفيداً في الاقتصاديات التي تتميز بالتعقيدات والقيود الحكومية حيث يؤدي إلى المرونة في التعامل والتغلب على هذه التعقيدات والقيود ، ويساعد تبعًا لذلك على نمو القطاع الخاص[٥] . وقال البعض الآخر ، بناء على استطلاعات لرجال الأعمال في دول مختلفة : إن مستوى الفساد لم يكن عنصراً حاسمًا في قرارات هؤلاء بشأن الاستثمار والتجارة ، وإن الأهم منه في نظرهم هو مدى الثقة في استقرار سياسات الحكومة وفي وعودها . وعلى ذلك خلصوا إلى أن الفساد عنصر في زيادة التكاليف وليس بالضرورة في تعطيل نمو المعاملات[٦] .

وعلى ذلك فرّق بعض هؤلاء الاقتصاديين بين ما أسموه الرشاوى التي تتميز بالكفاءة الاقتصادية وتلك التي لا تتميز بها ، وذلك طبقًا لنوعية القوانين واللوائح المعمول بها في الدولة ، مؤكدين أن الرشوة التي تساعد على تفادي التعقيدات الحكومية وتفتح مجال المنافسة يمكن أن تؤدي دوراً مفيداً يزيد من كفاءة الاقتصاد . غير أن الاتجاه الأعم بين الاقتصاديين المعاصرين يؤكد الآثار السلبية للفساد ، سواء بالنسبة لكفاءة الاقتصاد ونموه أو بالنسبة للعدالة في توزيع الدخول . ذلك أنهم ينظرون فيما وراء المعاملات المعيّنة إلى آثار الفساد مع مضي الوقت على مناخ الاستثمار وتكاليفه بصفة عامة وما يترتب على انتشار الفساد من تأخير الإصلاح الاقتصادي والقانوني أو تعطيل النتائج الإيجابية لهما .

وقد نشرت في السنوات الأخيرة أبحاث ميدانية تبين أن للفساد أثراً سلبيًا على معدل الاستثمار ومعدل النمو في دول عديدة ، وذلك باعتبار أثره السلبي على حصيلة الضرائب وعلى دخل الدولة بصفة عامة ، وكذلك على تكاليف المشروعات العامة وعلى الطريقة التي يستخدم بها رجال الأعمال وقتهم وقدراتهم ، وعلى نوعية البنية

---

(٥) في تفصيل ذلك راجع :
J. Nye, **Corruption and Political Development** : A Cost Benefit Analysis, 61 American Political Science Review 421 (1967).

(٦) Z. Berner, A. Brunetti & B. Weder, **Political Credibility and Economic Development 58-61 (1995).**

الأساسية والخدمات العامة التي تقدم للجمهور ، وعلى مُكوِّنات المصروفات العامة للدولة (حيث يؤدي انتشار الفساد في بعض الدول إلى زيادة المشروعات التي تتيح فرصًا كبيرة للفساد وإلى نقص المصروفات العامة في المجالات التي لا تتيح هذه الفرص بدرجة كبيرة ، مثل التعليم) .

كذلك ظهرت في السنوات الأخيرة ظاهرة الأثر السلبي للفساد على حجم ونوعية الاستثمارات الأجنبية والمعونات الأجنبية التي تتلقاها الدولة . كذلك بيّنت الدراسات بصورة خاصة الأثر السلبي للفساد على توزيع الدخل في المجتمع لصالح المفسدين والفاسدين ، ولغير صالح الأغلبية ممن ليس لهم مال أو نفوذ .

وقد وصل الأمر ببعض الاقتصاديين إلى محاولة تحديد أثر الفساد على الاستثمار والنمو بصورة كمّية قد لا تخلو من المبالغة ، حيث استنتجوا بعد دراسة معدلات الفساد والاستثمار والنمو في عدد كبير من الدول في الفترة من ١٩٦٠ إلى ١٩٨٥ أنه إذا نجحت دولة في تخفيض مستوى الفساد فيها بحيث يتحسن مستواها في هذا الصدد من ٦ من ١٠ إلى ٨ من ١٠ ، فإن معدل الاستثمار فيها سوف يزيد بنسبة ٤٪ تقريبًا ومعدل النمو السنوي سوف يزيد بنسبة نصف من واحد في المائة تقريبًا[٧] .

•• الفساد من وجهة نظر اجتماعية :

يعتبر بعض علماء الاجتماع أن الفساد « علاقة اجتماعية » تتمثل في الخروج على القواعد المستقرة في المجتمع والمتعلقة بواجبات الفرد إزاء الآخرين وبما يعتبره المجتمع سلوكًا سويًا بصفة عامة[٨] . ويتحدث بعضهم عن الفساد في إطار العلاقة بين من يؤدي عملاً معينًا أو خدمة معينة ومن تضطرهم الظروف إلى التعامل معه . ويرون أن احتمالات انتشار الفساد (خاصة في صور الوساطة والمحسوبية) تزيد في المجتمعات الصغيرة التي تتميز فيها العلاقات بين الأفراد بطابع شخصي واضح وتبرز فيها أهمية ما يسمى «الرصيد الاجتماعي» للفرد Social capital أي قدرته على التأثير

(٧) راجع : Mauro ، المرجع الثاني المذكور في هامش (٢) سابقًا .

(٨) انظر مثلاً : M. Defleur, **Corruption, law and Justice,** 23 Journal of Criminal Justice 243 (1995).

على الآخرين[٩] . في حين يقول غيرهم من علماء الاجتماع : إن الفساد دليل على « خلل اجتماعي » يعود عادة إلى عوامل تاريخية واجتماعية وثقافية تنتج عن التنازع بين جماعات مختلفة وقيم مختلفة في المجتمع الواحد . وتبعًا لذلك فإن الفسادعندهم ينمو ويترعرع كلما زاد الصراع بين القيم المتضاربة في المجتمع .

وبينما يتكلم بعض علماء الاجتماع أيضًا عن جوانب إيجابية وأخرى سلبية للفساد ، فإنهم يغلّبون في دراساتهم الحديثة الجوانب السلبية ، سواء بالنسبة للتنمية الاقتصادية أو بالنسبة للتكامل الاجتماعي . وكما فعل بعض علماء الاقتصاد ، فإن من علماء الاجتماع من يقول : إن هناك عوامل اجتماعية معينة تزيد من فرص الفساد بالقدر الذي تزيد فيه من احتمالات الانتهازية والانتفاع من الفرص التي تتاح لمن يؤتمن على عمل معين . كذلك تزيد فرص الفساد عندهم في المجتمعات التي تتعدد فيها المجموعات العنصرية المختلفة أو الجنسيات أو المذاهب الدينية المختلفة ، حيث يتخذ الفساد في هذه المجتمعات شكل المحسوبية الظاهرة لصالح المنتمين إلى العنصر أو الجنسية أو المذهب الذي ينتمي إليه الموظف المسئول . وتلاحظ هذه الظاهرة بصورة خاصة بين الأقليات في المجتمعات المختلفة . كذلك لاحظ بعض علماء الاجتماع أن احتمالات الفساد تزيد في المجتمعات التي تتصف بالترابط العائلي القوي حيث يميل الموظفون في أداء أعمالهم إلى معاملة أقربائهم معاملة أفضل من غيرهم . ولاحظ آخرون منهم مع ذلك أن النمو السريع الذي يأتي مع التحول إلى الاقتصاد الحركثيراً ما يؤدي إلى تفكك الروابط الأسرية والاجتماعية ويزيد من الانفرادية التي تشجع على الفساد[١٠] .

•• الفساد من وجهة نظر سياسية :

أما علماء السياسة فإنهم يعتبرون الفساد ظاهرة تعبّر عن أوضاع المجتمع ، سواء فيما يتعلق بطريقة الوصول إلى الحكم أو ممارسته أو مدى توافر الضوابط التي تحُول دون إساءة استخدام السلطة مثل المجالس النيابية والصحافة الحرة ومنظمات المجتمع المدني .

---

(٩) راجع: V. Tanzi, **Corruption, Governmental Activities and Markets,** International Monetary Fund Publication, 1994.

(١٠) راجع : D. Bell,. The cultural Contradictions of Capitalism (1976).

وهم يتكلمون عن الفساد في أشكال متعددة من ممارسة السلطة العامة ، وبصورة خاصة عند تدخل أصحاب النفوذ في الطريقة التي يتم بها أداء الوظائف العامة . ويتوسع بعضهم ليغطي الفساد في الأحزاب وفي اتحادات العمال والنقابات المهنية حيث يُمارَسُ النفوذ أو تدفع الأموال للتأثير على الناخبين والاحتفاظ بالهيمنة على هذه المؤسسات .

وترجع أسباب الفساد عند الكثيرين من علماء السياسة إلى الهيكل السياسي السائد ، أي تركيبة القوى السياسية في المجتمع ، حيث تزيد فرص الفساد كلما تركّزت هذه القوى في يد فرد واحد أو ثلة واحدة من الأفراد وتنخفض كلما اتسعت الممارسات الديموقراطية. وهم يقرّون أن الفساد يوجد في المجتمعات الديموقراطية وغير الديموقراطية، لكنهم يؤكدون أن النظام الديموقراطي ، بما يحتوي عليه من ضوابط ومن فصل بين السلطات العامة المختلفة ورقابة متبادلة فيما بينها ، من شأنه أن يقلل من فرص الفساد ويزيد من فرص الكشف عنه والمحاسبة عليه .

وينبّه علماء السياسة إلى إمكانية التواطؤ بين كبار المسئولين في السلطة التنفيذية وبين أعضاء السلطة التشريعية لارتكاب الفسادعلى مستوى عال وواسع ، مما يقتضي وعيًا كبيراً لدى الجمهور ، ويقظة ونشاطًا مستمراً من جانب مؤسسات المجتمع المدني. ويتكلم بعضهم عن الفساد المستَتب أو المستحكم entrenched corruption الذي يتسم ؛ إلى جانب انتظامه ؛ بالشيوع في المجتمع والاحتكار من جانب قلة ذات تأثير سواء في الحكم أو خارجه ، كما حدث في المدن الأمريكية الكبرى خلال القرن الماضي وكما يحدث الآن في بعض الدول النامية .

وقد لاحظ بعضهم أن هذا الفساد المستتب كثيراً ما يشمل الأجهزة السياسية والبيروقراطية في آن واحد حيث يدعم الفساد في كل جانب الفساد في الجانب الآخر ، وقال بعضهم الآخر إن هذا الفساد المستتب يصل إلى حالة من التوازن والاستقرار يساعد على استمرارها ضعف المنافسة السياسية (لضعف أحزاب المعارضة أو انتفائها) وبطء النمو الاقتصادي وعدم قيام مؤسسات المجتمع المدني بدورها . بل إن منهم من يضع اللوم على الرأي العام الذي يتقبل الفساد وقد يتعاطف معه ، وعلى الصفوة من المثقفين والأثرياء الذين قد يستمرئون الانخراط فيه .

ويختلف علماء السياسة حول آثار الفساد ، حيث يفرّق بعضهم أيضًا بين فساد له أثر إيجابي (أو «تكاملي»، في تعريفهم) وفساد يزيد من فرص التمزق والصراع[١١]. غير أن الاتجاه السائد في كتاباتهم الحديثة ، شأن كتابات الاقتصاديين وعلماء الاجتماع يميل أيضًا إلى إبراز الأثر السلبي للفساد ، خاصة على الاستقرار الإداري والكفاءة الإدارية ، وعلى ما ينبغي أن يتميز به المجتمع الديموقراطي من تمثيل صحيح للناخبين ومن حوار وتنافس واختيار تبنى جميعًا على المعرفة الموضوعية بالحقائق وسريان القواعد نفسها على الجميع دون تمييز لصالح من يدفعون بغير حق أو لمن لهم سلطة ونفوذ .

•• الفساد من وجهة نظر قانونية :

يتكلم أساتذة القانون عن الفساد بصورة أكثر تحديداً ، حيث يقع الفساد عندهم في كل حالة يحاول فيها شخص ، ابتغاء لنفع خاص به ، الخروج على القواعد الملزمة أو التحكم في ممارسة سلطة تقديرية أو استخدام موارد عامة على نحو غير مشروع . ولا يقتصر الفساد في هذا المفهوم على الرشوة وإنما يشمل أيضًا أعمالاً أخرى يعاقب عليها القانون الجنائي (مثل الاختلاس وتهريب البضائع والأموال والغش والتدليس في أداء الوظيفة العامة أو في دفع الضرائب) أو يعاقب عليها القانون الإداري (مثل إعطاء أفضلية لمن لا يستحقها بناء على اعتبارات الوساطة أو المحسوبية وغير ذلك من مخالفة واجبات الوظيفة أو الخدمة العامة) ، أو كلاهما . أما الفساد الذي يمثّل خروجًا على الأخلاق المتعارف عليها أو على الآداب العامة دون أن يرقى إلى حدّ «الجريمة الجنائية» أو «المخالفة الإدارية» فإنه لا يحظى باهتمام الدراسات القانونية إلا من حيث البحث في إمكانية تجريمه.

ويلاحظ رجال القانون انتشار الفساد كلما ضعف تنفيذ القانون وانخفضت احتمالات الكشف عن الجرائم والمعاقبة عليها بشكل رادع . ويجمع هؤلاء على ما للفساد من خطر كبير بالنسبة لدور القانون في المجتمع ، حيث يؤدي انتشار الفساد إلى اختفاء حكم القانون ليحل محله حكم من له نفوذ أو قدرة على الدفع ، أو يؤدي إلى وجود « قانون رسمي » محفوظ في الكتب ولا يطبقه أحد ، و « قانون فعلي » لم تصدره الدولة ولكنه يحكم المعاملات في الواقع .

(١١) راجع : M. Johnston, The Political Consequences of Corruption, 18 Compartive Politics 459, 464 (1986).

ويعطي رجال القانون اهتمامًا خاصًا بالفساد في الجهاز القضائي الذي من شأنه أن يبطل دور القضاء باعتباره الحكم النهائي العادل في المنازعات بين الناس وبينهم وبين السلطات العامة ، بل وأن يجعل القضاء أداة خطرة في يد المفسدين تمكنهم من الانتشار تحت قناع من الشرعية الزائفة .

وعلى ذلك فإن علماء القانون يفترضون دائمًا أن سيادة القانون لا تتم إلا في ظل حكومة تعرف كيف تجعل الشعب حريصًا على احترام القوانين واللوائح ، طواعية أو جبراً عند اللزوم . وهم يفترضون أن مثل هذه الحكومة يجب أن تتوافر لها إمكانيات مادية تمكنها من أداء وظائفها العامة ، ومؤسسات إشرافية قادرة تمكنها من رقابة العمل الإداري ومتابعة المشروعات العامة والخاصة حتى تعمل جميعًا في ظل القوانين السائدة. أي أنهم يفترضون وجود حكومة لديها جهاز إداري يتمتع بالكفاءة والنزاهة ولا يسمح بالفساد ويعاقب عليه بشدة ، وجهاز قضائي يعمل على أسس رصينة وبعيدة عن الفساد أيضًا .

ويعطي رجال القانون اهتمامًا خاصًا بظاهرة «تنازع المصالح» باعتبارها من الصور المهمة للفساد التي تختلف تشريعات الدول في معالجتها ، بل وتتجاهلها القوانين في كثير من الدول النامية ، كما سيجيء شرحه .

•• الفساد من وجهة نظر إدارية :

ويركز علماء الإدارة العامة على ما يسمى « بالفساد البيروقراطي » ، أي الفساد في أجهزة الحكومة ومكاتبها (بما في ذلك المؤسسات العامة والمشروعات العامة) . وهم يحلّلون الفساد عادة باعتباره إساءة استخدام للموارد العامة أو استغلالاً للوظيفة العامة لتحقيق نفع شخصي خلافًا للقواعد المعمول بها . ويقول كثيرون من هؤلاء : إن هذا الفسادمن شأنه أن يعوق تنفيذ السياسات العامة ، بل وأن يخلّ بالأصول الواجب اتباعها في وضع هذه السياسات .

وينسب كثيرون من علماء الإدارة العامة ظاهرةالفساد إلى عدد من العوامل أهمها : ضعف المرتبات الحكومية ، والوضع الاحتكاري في تقديم الخدمات العامة ، والسلطة التقديرية الواسعة التي تمنحها القواعد المعمول بها للموظفين العموميين ، وضعف أنظمة الرقابة والمحاسبة المالية ، والإسراف في القواعد واللوائح وما تأتي به من تعقيدات ،

وفشل الدولة في وضع نظام للإدارة العامة يقوم على الاعتبارات المهنية السليمة ويتبع الأصول في التعيين والترقية على أساس الكفاءة وحدها ، ويحدد السلوك الواجب الاتباع في الإدارات الحكومية على نحو واضح ومعروف للموظفين ولمن يتعاملون معهم على حد سواء . وليس هناك خلاف بين علماء الإدراة العامة حول ما يأتي به الفساد من كارثة على عمل الجهاز الحكومي الذي يسمونه بحق « جهاز الخدمة المدنية » . حيث يتحول هذا الجهاز مع الفساد إلى توزيع المنافع والخدمات العامة على من يدفع قبل غيره أو أكثر من غيره ، أو من تربطه صلة أو أخرى بالمسئولين فيه .

●● الفساد من وجهة نظر رجال الأعمال :

يقبل كثيرون من رجال الأعمال في الدول المختلفة ظاهرة الفساد كقضاء محتوم ويحاولون استخدامها لصالحهم بقدر الإمكان . في حين يراها بعضهم، كما ذكرنا ، « ضريبة » تزيد من تكلفة الأعمال دون أن تعطل نموها بالضرورة . كما يسهم بعضهم الآخر في رواج هذه الظاهرة وانتشارها . إلا أن الشركات الكبرى في العالم واتحادات رجال الأعمال وغرف التجارة والصناعة تعلن أن الفساد عامل سلبي مهم في قرارات الاستثمار والتجارة ، وله أثر سلبي مباشر على حجم التعامل وتكاليفه . ويهم هذه الجهات في المقام الأول أثر الفساد على المنافسة في السوق ، حيث يعطّل انتشار الفساد قدرة رجال الأعمال على توقع نتيجة هذه المنافسة ، ويؤثر تبعًا لذلك على قراراتهم بشأن الإنتاج والتسويق .

وتبدي دوائر الأعمال في الدول الصناعية بصورة خاصة ، وفي الولايات المتحدة بالذات ، اهتمامًا متزايداً بأثر الفساد على أخلاقيات العمل وعلى نظم الرقابة المالية المعمول بها . وقد اتجهت كثير من الشركات الكبرى إلى وضع قواعد للسلوك (codes of conduct) ، يُطلب من العاملين فيها الالتزام بها لتفادي الفساد ويعاقب من يخالفها . كما قامت بعض الاتحادات العالمية لرجال الأعمال ، مثل غرفة التجارة الدولية ، بنشرقرارات تدين الفساد وتشرح آثاره السلبية على التجارة الدولية والمنافسة الدولية . وقامت هذه الاتحادات بوضع نظام للسلوك طالبت أعضاءها أن يتبعوه بحزم، وهو اتجاه سارت فيه أيضًا بعض النقابات المهنية الدولية ، كما سنرى .

•• وجهات نظر أخري حول الفساد :

وقد عولجت ظاهرة الفساد في كتابات أخرى اتفقت على أنه يمثل زيادة في تكلفة الحصول على الخدمة العامة ويزيد من تفاقم الفوارق في الدخل بين الناس ، وعلى أنه في معظم صوره خيانة للأمانة تمثل عملاً محرمًا من الناحية الأخلاقية حتى إذا لم يصل إلى حد الجريمة الجنائية أو المخالفة الإدارية . وترفض هذه الكتابات الإدعاء بأن الفساد ربما يكون ضروريًا لتمرير المعاملات الخاصة لدى الإدارات التي تعاني من التعقيدات الإدارية ؛ لأنهم يرون أن هذا الادعاء من شأنه أن يسهم في جعل الفساد ضروريًا بالفعل، ولأنهم يؤكدون أن العلاج السليم للتعقيدات الإدارية هو تبسيط الإجراءات وتخفيض الموافقات ، وليس دفع الرشاوى لمن يستفيدون من تعددها وتعقيدها فيزيدونها تعدداً وتعقيداً . وليس من المبالغة في هذا الصدد ما انتهى إليه بعض الدارسين من القول بأن الفساد هو في نهاية الأمر « إخلال بحقوق الإنسان » ، بل و « جريمة ضد الإنسانية »(١٢) .

وإذا كان الفساديزيد من ثروة المفسدين والفاسدين إذا لم ينكشف أمرهم ، فإن الكتابات المتعددة تؤكد أنه ينتقص من دخل الدولة ومن رفاهية المجتمع . وتلاحظ هذه الكتابات أن الفسادظاهرة أدانتها الأديان المختلفة والحضارات المختلفة وما زالت مع ذلك تجد مجالاً تختلف درجاته في المجتمعات كلها وعلى جميع مستوياتها ، حتى أصبح الفساد عند بعض المحللين صفة من صفات المجتمع الإنساني لا يمكن التخلص منها وإن أمكن الحد من نطاقها وآثارها عن طريق إجراءات متعددة تجمع بين الإصلاحات الواسعة المدى والعقوبات الصارمة .

•• الفساد .. و « تنازع المصالح » :

وقد يجدر التفصيل هنا بشأن موضوع سبق أن أشرت إليه يتعلق بضرورة منع « تنازع المصالح » في أعمال الموظف العام درءاً لما يجلبه هذا التنازع من فساد . فما يزال مفهوم « تنازع المصالح » هذا غامضًا عند الكثيرين في مصر والدول النامية الأخرى ، وإن كان قد استقر ضمن مفاهيم الخدمة المدنية ، بل وشركات القطاع الخاص ، في الدول المتقدمة .

(١٢) جاء هذا الوصف في تقرير عن الفساد الحكومي لندوة عقدتها الأمم المتحدة .
انظر : Corruption in government, UN, TCD/sem. 90/2, INT-89- R 56 at p.24 (1990).

يستخدم تعبير « تنازع المصالح » في حالة من يتولون مسئولية معينة (كمسئولية وظيفة عامة في إدارة حكومية ، أو مسئولية عمل تعاقدي في القطاع الخاص) إذا ما تعارضت هذه المسئولية مع مصالحهم الخاصة (بما في ذلك مصالح أقربائهم المقربين) في مسألة معينة . ويستدعي هذا التعارض في المصالح تنحّي المسئول عن ممارسة مسئوليته بالنسبة لهذه المسألة ، أي امتناعه عن البتّ فيها درءاً للشبهات وحتى يتخذ القرار بشأنها شخص ليس له أية مصلحة شخصية في نتائج القرار . كما يستخدم تعبير « تنازع المصالح » لمنع الموظف من استخدام المعلومات التي يحصل عليها بحكم عمله لتحقيق نفع شخصي وفي كل الحالات الأخرى التي يقع فيها تعارض حقيقي أو ظاهر بين مصلحة العمل والمصلحة الخاصة للقائم به .

وقد عولجت مسألة « تنازع المصالح » في تشريعات كثير من الدول المتقدِّمة وصدرت بشأنها قواعد مفصلة للسلوك أصدرتها الشركات والنقابات المهنية في هذه الدول ، حتى يكون كل فرد من العاملين على بيِّنة بالحالات التي يتعين عليه فيها الامتناع عن أعمال معينة وتنحية نفسه عن مسئوليات معينة أو يكون من حق الآخرين ردّه عن ممارسة هذه المسئوليات لما يشوبها من إمكانية التنازع مع مصالحه الخاصة . ونجد في مصر تطبيقات لذلك في النظام القضائي حيث يتعين على القاضي تنحية نفسه من النظر في خصومة تكون له مصلحة خاصة في نتيجتها أو سبق له الاشتراك فيها بصورة من الصور أوكانت له علاقة شخصية بالأطراف فيها ، كما يجوز لهؤلاء الأطراف طلب رده في هذه الحالات عن النظر في قضيتهم. لكن مفهوم « تنازع المصالح » لا يبدو دائمًا واضحًا في إطار العمل الحكومي في مصر ، وكذلك بالنسبة لأعمال المسئولين عن الشركات الخاصة والبنوك .

ولعل أكثر التشريعات تفصيلاً بشأن « تنازع المصالح » هو القانون الأمريكي حيث ترد المبادئ العامة في هذا الموضوع في التشريع الفديرالي الصادر في عام ١٩٦٢ باسم « قانون تنازع المصالح » ، كما ترد قواعد أكثر تفصيلاً في القوانين واللوائح المنظمة للشركات والبنوك والأوراق المالية ، وفي قواعد السلوك التي تصدرها النقابات المهنية . كما أخذت كثير من الدول الأوربية بالمبادئ نفسها أو ببعضها . والمفروض أن تشمل هذه المبادىء قواعد عامة تسري على كل العاملين في الخدمة المدنية ، تكمِّلها

قواعد خاصة بكل هيئة أوإدارة معينة ، خاصةً تلك التي تتاح للعاملين فيها فرص للكسب غير متاحة لغيرهم بسبب اطلاعهم على معلومات غير معروفة للغير. كذلك تشتمل التشريعات المنظمة لهذا الموضوع على إجراءات وعقوبات تضمن جدية التنفيذ .

ويمكن تلخيص المبادئ العامة الواردة في قوانين الدول المتقدمة في هذا الشأن فيما يلي :

* **حظر التعامل مع النفس** (self-dealing) وهو في صورته المباشرة قيام شخص مسئول عن عمل معين (مثل إدارة شركة أو تركة أو عقار .. إلخ) بالتعامل مع نفسه لتحقيق مصلحة شخصية (كشراء العقار الذي يتولي إدارته ، فيكون هو البائع (كوكيل) والمشتري في الوقت ذاته) . كذلك يشمل « حظر التعامل مع النفس » بصورة أعم منع الموظف من القيام بأي نشاط رسمي يكون له أثر ملحوظ على مصالحه الاقتصادية الخاصة .

* **منع الموظف العام من تلقي أشياء ذات قيمة على سبيل الهدية من** مصادر خاصة (حتى لو لم تكن هذه رشوة للقيام بعمل معين) . وقد يجيز القانون قبول الهدايا البسيطة (كما يعرفها القانون) في الأحوال التي يؤدي رفضها إلى الحرج، بشرط إعلام جهة العمل بها وتسليمها لجهة العمل إن زادت قيمتها عن حد معين .كما يحظر القانون قبول الموظف العام للميداليات والنياشين والأوسمة من خارج جهة العمل إلا بموافقة رسمية مسبقة منها .

* **منع الموظف العام من تقديم المساعدة للأفراد والأشخاص الاعتبارية في أية مواجهة مع جهة العمل** ،كأن يحضّر لهم دعاوى ترفع ضد جهة عمله أو تظلمات تقدم لها .

* **منع الموظف العام من استخدام معرفته بالعمل الحكومي أو علاقاته الحكومية لتحقيق مصالح خاصة** . ويشمل هذا الحظر تعامل الموظف العام مع جهة عمله السابقة في أية مسألة ذات علاقة بعمله السابق ، وكذلك تحريم عمل الموظف الذي يترك الخدمة مع جهة عمله إلا بموافقة خاصة ، مع تحديد ذلك الحظر عادة بفترة معينة بعد ترك الخدمة . كما يشمل حظر تعامل الموظف العام مع جهة عمل أخرى يكون قد تقدم للعمل بها إذا كان لهذه الجهة علاقة عمل بالإدارة التي يعمل فيها هذا الموظف .

* **منع الموظف العام من أن يستخدم لغرض شخصي معلومات اطلع عليها بحكم عمله** (insider trading) ، حتى لو لم يترتب على ذلك ضرر معين لجهة العمل ، **مع الالتزام بالسرية** بالنسبة للمعلومات الحساسة التي يتلقاها بحكم عمله على أساس عدم البوح بها للآخرين . فيحظر مثلاً على العاملين في الجهة التي تصدر سندات في سوق الأوراق المالية شراء أو بيع هذه السندات طالما أتيحت لهم معلومات ذات شأن غير متاحة للجمهور بشأن هذه السندات ، بل يحظر عليهم توجيه النصح إلى غيرهم بشأن التعامل فيها . ويسري الحظر نفسه على العاملين في تحديد الأسعار (أسعار السلع والخدمات وأسعار العملة .. إلخ) أو في تحديد أو تحضير أو بحث القواعد الخاصة بالاستيراد والتصدير ، وذلك بشأن الاتجار في السلع والخدمات التي يكون لهم دور في تحديد سعرها أو في وضع شروط التعامل فيها . وكثيراً ما يصل جزاء الإخلال بالحظر في هذه الحالات إلى فصل الموظف العام دون إخلال بأية عقوبة أخرى . ويستمر الحظر الخاص بالمعلومات غير المتاحة للآخرين حتى بعد انتهاء خدمة الموظف .

* **منع الموظف العام من تلقي تعليمات من أي مصدر غير جهة عمله وكذلك من قبول مرتبات من جهة عمل أخرى** إلا في حالات الندب والإعارة.

* **منع الموظف العام من التأثر في عمله بانتماءاته الحزبية** ، وإن جاز له ممارسة حقوقه السياسية بما فيها حق الاشتراك في حزب سياسي .

* كما تشمل صور منع تنازع المصالح الحالات التي تنظمها القوانين بشأن **أعضاء المجالس النيابية حول عدم جواز جمعهم بين العمل التشريعي وأعمال تنفيذية أو قضائية ، وحول عدم جواز التأثير عليهم** إلا في الأحوال التي قد يحددها القانون (مثل القانون الفيدرالي الأمريكي بشأن التأثير على أعضاء الكونجرس Lobbying Act الذي يلزم من يحترف هذا العمل بتسجيل نفسه في سجل معين مع الإعلان عن أي مبلغ يستخدمه لهذا الغرض وحظر تقديم الهدايا وما إليها من جانبه . مع الكشف عن حساباته وتدقيقها دوريًا من جانب جهة حكومية) .

وإلى جانب هذه المبادئ العامة ، تشتمل القوانين المنظمة للشركات والبنوك والأوراق المالية بصورة خاصة على أحكام كثيرة حول التزامات المسئولين فيها بالولاء

لجهة العمل وحظر موافقتهم على المعاملات التي تكون لهم فيها مصلحة شخصية ، بل وحظر هذه المعاملات أصلاً عليهم في حالات كثيرة (مثل الحظر في قوانين البنوك على كبار العاملين بشأن اقتراض مبالغ من البنك الذي يديرونه تفوق حداً معينًا أو الاتجار في أسهم البنك وسنداته أو في الأوراق المالية للشركات العميلة للبنك) . كما يشمل الحظر تملك أية أموال تنوي الشركة تملكها والاتجار في أي معلومات يحصل عليها المسئول بحكم عمله ولا تكون متاحة للغير .

وكثيراً ما يغطي الحظر الخاص بتنازع المصالح الأحوال التي يبدو فيها أن هناك ثمة تنازع ولو لم يكن هذا على سبيل اليقين ، أي حالات **الشبهة الظاهرة لتنازع المصالح** وليس فقط حالات التنازع الحقيقي التي تكون فيها للموظف مصلحة شخصية بالفعل . فعلى سبيل المثال تحظر كثير من الشركات على نفسها وعلى العاملين فيها الاتجار في قائمة محددة سلفًا من الأوراق المالية لأن لهذه الأوراق صلة بأعمال تقوم بها الشركة وتتيح لها معلومات غير متاحة للغير . كما تشمل لوائح بعض البنوك -كما ذكرنا - حظر تعامل موظفيها في الأوراق المالية للشركات العميلة للبنك لما قد يشوب ذلك من شبهة تنازع المصالح . ويذكرنا هذا بمبادئ أصول الفقه الإسلامي التي تدعو إلى درء الشبهات وسد الذرائع .

ويصل الأمر في بعض جهات العمل ، وخاصة بنوك الاستثمار والشركات المالية بصفة عامة ، إلى إقامة ما يسمى « **بالحائط الصينى** » ، إيماءً إلى سور الصين العظيم ، بين الإدارات المختلفة فيها ، لحجب المعلومات الحساسة التي تتلقاها إدارة معينة على أساس عدم البوح بها عن الإدارات الأخرى وتوفير الاستقلالية لهذه الإدارة ، منعًا لتنازع المصالح داخل جهة العمل نفسها .

وتقترن القوانين الخاصة بتنازع المصالح في بعض الدول بالقواعد التي تطلب من الموظفين الحكوميين (بصفة عامة أو الذين يصلون إلى درجة معينة) **الكشف عن أوضاعهم المالية في إقرارات** تقدم عند توليهم العمل الحكومي وعند الخروج منه أو - وهو الأفضل - تقدم كل سنة في الخدمة ، حتى يتبين ما إذا كان هناك إثراء بغير سبب مشروع ، ويغطي هذا الالتزام أموال الموظف وأقربائه المقربين . هذا بالإضافة إلى ضرورة إخطار الموظف جهة عمله بأي تصرف يحتمل تنازع المصالح والحصول على إذنها بشأنه قبل القيام به .

وتقوم جهات العمل بتوزيع القواعد الخاصة بتنازع المصالح على العاملين عند تعيينهم وبصفة دورية بعد ذلك ، كما تقدم كثير من هذه الجهات برامج إعلام وتدريب بشأن هذه القواعد للعاملين فيها .

•• المحاولات الدولية للحد من الفساد :

ولا يجوز ختام هذا الفصل دون شرح للمحاولات الدولية للحد من ظاهرة الفساد ، خاصةً عندما تتعدى ، في الأفعال المكونة لها أو في آثارها ، حدود دولة واحدة . فقد حظيت محاربة الفساد في السنوات الأخيرة باهتمام كبير من جانب المجتمع الدولي والمؤسسات الدولية .

لقد تبينت الدول الغنية أن الفساد في الدول التي تتلقى المعونات منها يؤدي إلى عجز هذه المعونات عن تحقيق غرضها الإنمائي بل ويساعد على التفاوت في الدخول في الدول التي تتلقاها ، حتى قال بعضهم : إن هذه المساعدات « تقدم من الفقراء في الدول الغنية (من دافعي الضرائب) إلى الأغنياء في الدول الفقيرة » . وقد أثر هذا القول كثيراً في الحماس لتقديم هذه المعونات . كذلك تبينت الدول الغنية أن الفساد يسيء كثيراً إلى شركاتها التي تتنافس في الحصول على العقود في الدول الأخرى حيث تتأثر هذه المنافسة بصور الفساد المختلفة (والذي تشترك فيه بعض شركات الدول الغنية نفسها) ، كما يسيء الفسادإلى مصالح الشركات التي تتفادي التعامل في دول معينة تتوافر فيها فرص الربح بينما يستحيل اغتنام هذه الفرص لمن لا يلجأ إلى صورة أو أخرى من صور الفساد. ومن ناحية أخرى أدى انتشار التهريب وغسيل الأموال المهربة عبر الحدود (أي تهريبها ثم استخدامها في أوجه مشروعة في دول أخرى في شكل ودائع في البنوك أو استثمارات في الأوراق المالية أو حتى استثمارات مباشرة) إلى وضوح الحاجة إلى إجراءات دولية لمحاربة هذه الظاهرة التي يستحيل على أي دولة واحدة أن توقفها والتي تفاقمت في السنوات الأخيرة حتى قدر حجمها السنوي بحوالي خمسمائة مليار دولار !

•• إجراءات دولية على المستوى العالمي :

وقد كان من أولى الإجراءات الدولية لمحاربة الفساد وضع **اتفاقية الأمم المتحدة لمحاربة الاتجار في المخدرات** في عام ١٩٨٨ . وتلزم هذه الاتفاقية الأطراف فيها بتحريم الاتجار الدولي في المخدرات وتهريب الأموال الناجمة عن هذا الاتجار . كما تتعهد الأطراف في الاتفاقية بجعل الاتجار عبر الحدود في المخدرات وتهريب الأموال الناجمة عن هذا الاتجار جريمة يعاقب عليها القانون الجنائي فيها ، وتتعهد هذه الأطراف أيضًا بالتعاون في تقديم المساعدة القانونية لبعضها البعض حتى تتمكن كل دولة طرف من ملاحقة ومعاقبة من يرتكبون هذه الجرائم .

وقد كمّلت هذه الاتفاقية ، التي تقتصر فيما يتعلق بتهريب الأموال على تحريم تهريب الأموال الناجمة عن الاتجار الدولي في المخدرات، توصيات ما يسمى « **مجموعة العمل المالي بشأن غسيل الأموال** » Financial Action Task Force on Money Laundering التي أنشأتها الدول الصناعية السبع الكبرى في عام ١٩٨٩ وانضم إليها بعد ذلك عدد من الدول الأخرى وكذلك الاتحاد الأوربي ومجلس التعاون الخليجي. وقد أصدرت مجموعة العمل هذه في سنة ١٩٩٠ أربعين توصية شهيرة حول محاربة ظاهرة غسيل الأموال بصفة عامة ، تم إعادة صياغتها في عام ١٩٩٦ . وبالرغم من الطابع الاختياري لهذه التوصيات فقد أخذت بها كثير من الدول (كما هو الأمر أيضًا بالنسبة لإعلان « **لجنة بازل** للتنظيمات المصرفية وممارسات الرقابة على البنوك » الصادر في ١٩٨٨ بشأن « حظر الاستخدام الإجرامي للنظام المصرفي لأغراض غسيل الأموال ») .

وكانت « **لجنة الأمم المتحدة الخاصة بالشركات التي تعمل عبر الحدود** » (UN Commission on Transnational Corporations) قد أعلنت قبل ذلك ، في عام ١٩٧٨ ، مشروع **اتفاق دولي حول المدفوعات غير المشروعة** يتطلب بصورة عامة تحريم الفساد من جانب من يقدمون الرشاوى أو من يتلقونها ، ويعطي للدولة الطرف التي تتأثر بهذا الفساد اختصاصًا بمحاكمة المسئولين عنه ، ولو وقعت جريمتهم أوكانت إقامتهم خارج حدودها. كذلك طالب هذا المشروع (الذي لم يدخل بعد حيز التنفيذ) الشركات ذات النشاط الدولي بالاحتفاظ بسجلات دقيقة للمبالغ التي تدفعها أو تتلقاها نتيجة أعمالها ، وبتعاون الدول الأطراف في تنفيذ الالتزامات الواردة فيه .

وفي عـام ١٩٩٦ وضـعت **منظمة التجارة الدولية** « اتفاقية المشتروات الحكومية » التي تستهدف جعل عملية المشتروات الحكومية عملية مفتوحة للمنافسة وتتميز بالعلانية . ونظراً لأن عدداً قليلاً من الدول قد انضم بالفعل إلى هذه الاتفاقية ، يجري العمل الآن على الاتفاق في إطار المنظمة المذكورة على وضع ترتيبات تضمن الشفافية والانفتاح وحكم القانون في المشتروات الحكومية ، إلى أن يعم تطبيق الاتفاقية الأكثر تفصيلاً في هذا الشأن والسابق ذكرها .

وقبيل انتهاء عام ١٩٩٦ **أصدرت الجمعية العامة للأمم المتحدة** (في ١٦ من ديسمبر ١٩٩٦) إعلانًا شاملاً ضد الفساد والرشوة في المعاملات التجارية الدولية . وقدتضمن هذا الإعلان العالمي مطالبة الدول بتجريم هذه الأفعال (والتي أورد تعريفًا واسعًا لها) ، وأقر اختصاص كل دولة بالمعاقبة عليها ولو وقعت خارج حدودها كحق مقرر في القانون الدولي المعاصر ، كما طالب الدول جميعًا بالتعاون في تحريم كل الممارسات التي تفسد التعامل التجاري الدولي .

•• إجراءات دولية علي المستوي الإقليمى :

وعلى المستوى الإقليمي ، نجحت الدول الأعضاء في « **منظمة الدول الأمريكية** » (كندا والولايات المتحدة ودول أمريكا الوسطى والجنوبية ودول البحر الكاريبي) في عام ١٩٩٦ في وضع اتفاقية « محاربة الفسادفي الدول الأمريكية » التي انضمت إليها بالفعل معظم هذه الدول [كما أنها مفتوحة للانضمام من جانب أية دولة أخرى (خارج القارتين) ترغب في ذلك] . وتنص هذه الاتفاقية على أن تقوم الدول الأطراف فيها بتحريم ممارسات معينة عرّفتها الاتفاقية باعتبارها من أشكال الفساد ، حتى لو ارتكبت في الخارج (بقدر ما تسمح بذلك دساتير هذه الدول) . ويشمل التحريم «تقديم أي شيء ذي قيمة نقدية أو أية منفعة إلى موظف حكومي مقابل أي عمل أو امتناع عن عمل في ممارسة وظيفة عامة » ، وكذلك « طلب أو تلقّي (هذا الشيء أو المنفعة) من جانب موظف عام لهذا الغرض » . كما تغطي الاتفاقية التحايل في استخدام أية أموال ناجمة عن هذه الأعمال أو إخفاءها والمشاركة بأية صورة في ارتكاب هذه الأفعال أو الشروع في ارتكابها ، وأي أعمال فساد أخرى تتفق الدول الأطراف على شمول الاتفاقية لها» . كذلك تحرّم الاتفاقية « الكسب

غير المشروع » أي « أية زيادة واضحة لا يمكن تبريرها في ممتلكات موظف عام »، مع وضع عبء إثبات مشروعية هذه الزيادة على الموظف العام وليس على جهة الاتهام (إذا سمح بذلك دستور الدولة الطرف) . وتنص الاتفاقية أيضًا على تعاون الأطراف فيها على تقديم المساعدة المتبادلة في إجراءات التحقيق والاتهام الخاصة بجرائم الفساد والتهريب . (وقد أوردتُ هذا التفصيل بشأن الاتفاقية بين الدول الأمريكية عسى أن تعمل جامعة الدول العربية على وضع اتفاقية مماثلة بالنسبة للدول العربية) .

كذلك تضمن ميثاق **بنك أمريكا الشمالية للتنمية** ، الذي أنشأته « اتفاقية التجارة الحرة في أمريكا الشمالية (نافتا) » بين الولايات المتحدة وكندا والمكسيك ، اشتراط أن تشهد الشركة التي تطلب قرضًا من هذا البنك بأنها لم تقدم أية رشوة ولم يحكم عليها خلال السنوات الخمس الماضية في جريمة رشوة .

ومن ناحية أخرى ، وضعت « **منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية** OECD » التي تضم الدول الصناعية وعدد محدود من الدول النامية المتقدمة نسبيًا توصيتان مهمتان للحكومات الأعضاء ، أولاها توصية صدرت في عام ١٩٩٤ ضد « رشوة الموظفين العامين فيما يتعلق بالمعاملات التجارية الدولية » والتي جاء فيها إمكانية شمول القوانين المحرِّمة للرشوة للأفعال التي تتم خارج حدود الدولة ، وتحريم الرشوة في إطار القوانين المدنية والتجارية والجنائية وفي قوانين الضرائب ، ووضع شروط محاسبية في قوانين الشركات وفي اللوائح المصرفية لتسهيل التفتيش والتحقيق في أعمال الفساد ، مع إنكار أية مزايا أو دعم أو تصاريح عمل لمرتكبي جريمة الرشوة ، والتعاون والتشاور بين سلطات الدول الأعضاء لتحقيق هذه الأغراض . أما التوصية الثانية فقد صدرت في عام ١٩٩٦ واقتصرت على تحريم خصم مبالغ رشوة الموظفين في الدول الأخرى من الضرائب المستحقة ، حيث جرت العادة في كثير من الدول الصناعية على السماح لشركاتها باعتبار ما تدفعه من رشاوى في الخارج من قبيل « الإكراميات » التي يجوز خصمها كجزء من المصاريف قبل تحديد الربح الصافي الخاضع للضريبة (وهذا أمر حرّمته الولايات المتحدة منذ عام ١٩٧٧ بقانون فديرالي يحرم على الشركات والأفراد المقيمين فيها تقديم رشاوى في الخارج) .

وفي ديسمبر ١٩٧٧ نجحت منظمة التعاون الاقتصادى والتنمية فى تحضير اتفاقية لمحاربة رشوة الموظفين العاملين فى المعاملات الدولية التجارية والاستثمارية (business transactions) وتنص هذه الاتفاقية على التزام كل دولة طرف فيها بأن تعتبر جريمة طبقاً لقانونها أن يقوم أى شخص بتقديم أو وعد أو إعطاء أية ميزة نقدية أو غير نقدية سواء بطريق مباشر أو غير مباشر إلى موظف عام أجنبى أو إلى طرف ثالث من أجل أن يتصرف (إيجاباً أو سلباً) هذا الموظف العام فى أداء واجبات وظيفته على نحو يترتب عليه أن يحصل مقدم الرشوة على ميزة غير مشروعة أو يحتفظ بمثل هذه الميزة ، وذلك فى إطار المعاملات الدولية التجارية والاستثمارية .

ويشمل الموظف العام الأجنبى طبقاً للاتفاقية ، أى شخص يقوم بعمل تشريعى أو إدارى أو قضائى لدولة أجنبية ، سواء كان معيناً أو منتخباً ، وأى شخص يمارس وظيفة عامة لدولة أجنبية بما فى ذلك مشروعاتها ووكالاتها العامة ، وأى موظف أو وكيل لمنظمة دولية عامة .

وتشمل الدولة الأجنبية جميع مستويات الحكومة المركزية والمحلية .

كما يشمل التصرف فى إطار المعاملات الدولية التجارية والاستثمارية ، أى استخدام للوضع العام للموظف ، سواء كان مختصاً بما يفعله أو يتصرف خارج حدود اختصاصه .

وتطلب الاتفاقية من الأطراف فيها وضع القواعد القانونية اللازمة لمسئولية الأشخاص المعنوية أيضاً عن رشوة الموظف العام الأجنبى .

كما تطلب الاتفاقية أن تكون عقوبة رشوة الموظف العام الأجنبى مماثلة لعقوبة الرشوة في الدولة الطرف في الإتفاقية ، وأنها تشمل أيضاً مصادرة مبالغ الرشوة أو الميزة المقدمة ، إلى جانب أية مسئولية إدارية أو مدنية أخرى .

كما تنص الاتفاقية على أن كل طرف فيها سوف يتخذ الإجراءات اللازمة لتمكينه من ممارسة الاختصاص على جريمة رشوة الموظف العام الأجنبى إذا وقعت كلياً أو جزئياً فى إقليم هذا الطرف ، كما تنص على تبادل المساعدة القانونية بين الأطراف وعلى اعتبار جريمة رشوة الموظف العام الأجنبى جريمة تستوجب تسليم المجرم طبقاً للقوانين

والمعاهدات المرعية . وينتظر أن تدخل الاتفاقية حيز التنفيذ قبل نهاية عام ١٩٩٩ بعد أن يصدق عليها خمسة من الدول العشرة المحددة فى ملحق للاتفاقية باعتبارها صاحبة أكبر حصص التصدير فى العالم

كما تم في إطار **الاتحاد الأوربي** إعداد « مشروع اتفاقية لحماية المصالح المالية للمجموعات الأوربية » و « بروتوكول عن الفساد » ملحق بهذه الاتفاقية . وكان الاتحاد الأوربي قد أصدر قبل ذلك في عام ١٩٩١ قراراً ملزمًا « بحظر استخدام النظام المالي لأغراض غسيل الأموال » .

كذلك يعمل **مجلس أوربا** عن طريق لجنة متخصصة في موضوع الفساد لوضع اتفاقيتين حول هذا الموضوع تم بالفعل إعداد مشروعين لهما . ويهتم مشروع الاتفاقية الأولى ، التي توصف بأنها « اتفاقية إطارية » أو شاملة ، بالتحريم الجنائي لجرائم الفساد وغسيل الأموال المترتبة عليها ، وتحريم خصم الرشاوى والمنافع الأخرى المرتبطة بالفساد من وعاء الضرائب (سواء قدمت هذه الرشاوى داخل الدولة أو خارجها) . كما يتعدى المشروع ذلك إلى النص على التزام الدول الأطراف بإصدار قوانين مناسبة للمشتروات العامة للسلع والخدمات ، وإجراءات إدارية مناسبة للتعامل مع الأجهزة الحكومية ، وكذلك قواعد للسلوك يلتزمها أعضاء المجالس النيابية ، مع توفير حرية الصحافة ، ومع التدقيق المحاسبي للأعمال العامة والخاصة ، والسماح بدعاوى الحق المدني من جانب المتضررين من الفساد . أما مشروع الاتفاقية الثانية فيتضمن تعريفات محددة لأوجه الفساد التي يغطيها ، بما في ذلك صور الفساد الإيجابي والسلبي (أي تقديم الرشاوى وتلقيها) وكذلك ما أسماه « الاتجار في التأثير على اتخاذ القرار من جانب الموظفين العامين » ، وغسيل الأموال . ولا يقتصر نطاق مشروع هذه الاتفاقية على موظفي الحكومة بل يشمل أيضًا العاملين في الهيئات والشركات الخاصة المحلية والأجنبية ، وموظفي المنظمات الدولية ، والممثلين المنتخبين في الهيئات الدولية ، وقضاة وموظفي المحاكم الدولية ! وكان مجلس أوربا قد أعد قبل ذلك ، في سنة ١٩٩٠ ، اتفاقية حول الأموال الناتجة عن الجرائم ، دخلت حيز التنفيذ .

ومن ناحية أخرى بدأت **مؤسسات التمويل الإنمائي الدولية، وعلى رأسها البنك الدولي**، في الاهتمام بموضوع الفساد بعد اقتناعها بأثره السلبي على التنمية وعلى عدالة توزيع المنافع الناتجة عنها ، وكذلك أثره السلبي على معدلات تدفق الاستثمارات والمعونات الأجنبية . وأبدت بعض هذه المؤسسات استعدادها لمساعدة الدول المستفيدة منها في محاربة هذه الظاهرة الخطرة ، بل إن البنك الدولي قد وضع برنامج عمل متكامل في هذا الشأن يتضمن استراتيجيته في محاربة الفساد عن طريق مساعدة الدول في الإصلاحات الاقتصادية ، وتقوية أجهزتها ، والتأكد من استبعاد شبهة الفساد من المشروعات التي يمولها البنك ، مع وضع ترتيبات داخلية دقيقة للرقابة والمحاسبة ، وكذلك دعم جهود البنك في المساعي الدولية لمحاربة الفساد . وتقتضي السياسة الجديدة للبنك الدولي تخفيض الإقراض للدول التي يعمّ فيها الفساد والتي ترفض مع ذلك العمل الجاد على الحدِّ منه .

ولم يقتصر الاهتمام الدولي على الدوائر الرسمية ، بل امتد إلى دوائر دولية غير حكومية مثل غرفة التجارة الدولية والاتحاد الدولي للمحامين وغيرهما .

فقد أصدرت **غرفة التجارة الدولية** في عام ١٩٩٦ قواعد للسلوك طالبت الشركات الأعضاء فيها (والتي تجاوز ٧٠٠٠ شركة في ١٣٠ دولة) الالتزام بها . وتحرِّم هذه القواعد ، التي عَدَّلت قواعد سبق إصدارها سنة ١٩٧٧، الفساد في صوره المختلفة بما في ذلك الرشاوى ، والعمولات التي لا تمثل خدمة حقيقية تعادل المبالغ المدفوعة ، والهبات للأحزاب السياسية أو اللجان السياسية ورجال السياسة « مالم تكن (هذه الهبات) مباحة قانونًا ومعلنًا عنها » . كما تطالب هذه القواعد الشركات الأعضاء بالاحتفاظ بحسابات مالية دقيقة ، وإخضاع هذه الحسابات للتدقيق المحاسبي، وتبنّي إجراءات تفتيش ومراجعة تضمن الالتزام بالقواعد ومعاقبة المسئولين في الشركة عن مخالفتها . وتطالب قواعد السلوك أيضًا كل شركة بأن تتبنى قواعد خاصة بها ، إلى جانب القواعد العامة للغرفة .

كما أصدر **الاتحاد الدولي للمحامين** (وهو أكبر منظمة دولية غير حكومية لرجال القانون) في عام ١٩٩٦ أيضًا بيانًا مفصلاً أوصى فيه الحكومات بتبنِّي إجراءات لوقف أعمال الفساد في المعاملات الاقتصادية الدولية وبتحريم كل عمل أو

امتناع عن عمل يقصد منه القيام بدفع ، أو إخفاء دفع ، أية أموال غير مشروعة في مجال هذه المعاملات ، مع تيسير التعاون الدولي لهذا الغرض ، وإنكار خصم مبالغ رشوة الموظفين الأجانب من وعاء الضرائب المحلية .

وقد طالبت الجهتان المذكورتان مؤسسات التمويل الدولية بوضع إجراءات فعالة للحدّ من الفساد في المعاملات التجارية والاقتصادية الدولية[١٣](*) .



(١٣) من المحاولات الدولية غير الرسمية بشأن محاربة الفساد أيضًا القرار الصادر في يونيه ١٩٩٦ من **مجلس تنظيمات الأوراق المالية في الأمريكتين** ، وتوصيات ما يسمى « **ديالوج الأعمال عبر الأطلنطي** » الذي يجمع رجال أعمال من الولايات المتحدة والدول الأوربية والصادرة في عامي ١٩٩٤ و ١٩٩٦ .

(*) بعد كتابة هذا الجزء أصبحت محاربة الفساد جزءًا أساسيًا في استراتيجية المؤسسات المالية الدولية بما في ذلك صندوق النقد الدولي وبنوك التنمية الدولية .



الفساد في مصر
ووسائل محاربته

« لقد فسدت الناس وفسدت الأشياء -
هل هذا آخر الزمان ؟ » .

قول منسوب لحكيم مصري قديم
القرن العاشر قبل الميلاد !

إلى حضرة الباب العالي :

« إن غالبية الموظفين العاملين في خدمتكم السنيّة يتقاضون مرتبات هزيلة .. والنتيجة أن الرجال ذوي الكفاءة والمهارة يتجنبون العمل في الخدمة العامة مما يجبر حكومتكم العليّة على استخدام أنفار محدودي الكفاءة هدفهم الوحيد هو تحسين وضعهم المالي المتدهور .. هذا في الوقت الذي يجب أن يتولى الخدمة المدنية في الإمبراطورية رجال أكفاء ومجتهدون وأذكياء ، لديهم الهمة والرغبة في العمل .. إن من حق جلالتكم التأكيد على المبدأ الأساسي بشأن مسئولية الموظف العام ومحاسبة المسئولين في الدولة جميعاً - هذا المبدأ الذي بدونه يتوقف كل تقدم وينهار العمل بالضرورة » .

من الوصايا السياسية لعلي باشا ، الوزير الأعظم للسلطان العثماني عبد العزيز - سنة ١٨٧١ ميلادية !

الفساد في مصر.. ووسائل محاربته

•• تقــديم :

أما وقد أحاط القارئ بظاهرة الفساد في المجتمعات الإنسانية بصفة عامة وعرف أبرز أبعادها وأسبابها وآثارها ، فقد آن الأوان للتعرض بشيء من التفصيل لظاهرة الفسادفي مصر ؛ لا للتباكي عليها ، وإنما للبحث الجاد في وسائل الحد منها وكيفية محاربة هذه الآفة حتى تستعيد مصر حيويتها وتتمتع المعاملات في المجتمع المصري بقدر عال من الكفاءة والنزاهة خفضًا لتكاليفها وزيادةً في فعاليتها .

ومما يجعل مسألة الفساد جديرة بالاهتمام في إطار « وصيتي لبلادي» هو أنني أعتبر الفساد سببًا رئيسيًا يحول دون مصر وتحقيق أهدافها الاستراتيجية بعد أن تضخمت أبعاده في المجتمع المصري عبر العصور حتى اكتسبت كثير من صور الفسادمع الوقت قيمًا اجتماعية إيجابية ! فالفرد الذي ينجح في التهرب من القوانين أو الضرائب كثيراً ما يوصف بالمهارة التي تستحق التقدير والتقليد ، والموظف الكبير الذي يساعد أقرباءه وبلدياته في الحصول على الوظائف (على حساب من هم أوْلى بها) يوصف بالشهامة ، ومسئول الضرائب أو الجمارك الذي يتغاضى عن التحصيل مقابل خدمات تقدم له من الممول يوصف بالعرفان بالجميل ، ورجل الأعمال الذي يفسد مناخ المنافسة برشوة المسئول يوصف بالفعالية ويعفى من العقوبة إن أبلغ عما جنته يداه ، والمسئول الكبير الذي يحتفظ بالهدايا التي تقدم له من جهات في الداخل أو الخارج يشبّه بالنبي الذي قبل الهدية ، إلى آخر الصور الشائعة المعروفة في مصر وفي بعض الدول النامية الأخرى . أضف إلى ذلك أنه في معظم البلاد الأخرى يدفع الراشون لكي يحصلوا على منافع غير مشروعة أو ليتهربوا من القواعد المعمول بها ، أما في مصر فقد أصبحت الرشوة جزءاً من سمات التعامل العادي في كثير من الأماكن ، وأصبحت أكثر الرشاوى الصغيرة تدفع لكي يقوم الموظف العام بأداء العمل المكلف به أصلاً دون تباطؤ أو تعقيد . وفي معظم البلاد الأخرى تتم ترقية الموظفين أساسًا بناء على كفاءتهم في

الأداء بينما كثيراً ما تتم في مصر على أساس الأقدمية أو إرضاء الرؤساء والتزلف إليهم مما يزيد من تخلف الجهاز الإداري . وفي البلاد الأخرى يؤدي المدرسون عملهم في فصول المدرسة التي تكرّس لتقديم تعليم حقيقي للطلاب ، أما في مصر فإن كثيراً من المدرسين يتخاذلون عن ذلك ويبذلون معظم جهودهم في « الدروس الخصوصية » التي لا يستفيد منها إلا من لهم القدرة على الدفع . وثمة أمثلة أخرى لا نهاية لها لصور الفساد الظاهر والمستتر . وفي هذا المناخ لم يعد الفسادوالعلاقات الشخصية مجرد ظاهرة توجد في المعاملات من حين لآخر كما هو الوضع في كثير من المجتمعات ، وإنما أصبحا في حالات كثيرة أساسًا للتعامل وبديلاً لحكم القانون ، بل ومعياراً للعلاقات الاقتصادية والاجتماعية الناجحة . وحتى الذين يرون الفساد فساداً تراهم يكتفون بالتباكي على الأخلاق الضائعة أو يقولون : إن المشكلة في أساسها « مشكلة أخلاقية » ، مما يعني ضمنًا استحالة معالجتها ما لم تنصلح أخلاق الناس بأعجوبة من الأعاجيب .

والحق أن مسألة الفساد بأبعادها المختلفة مسألة معقدة تعود أسبابها إلى اعتبارات اقتصادية وسياسية واجتماعية وقانونية وإدارية وثقافية وأخلاقية ، وتقتضي مواجهتها البحث في كل هذه الاعتبارات والتعامل معها جميعًا في وقت واحد . كما أن فرص الفساد تتفاقم - كما رأينا - كلما توسعت الدولة في دورها دون أن تتوافر لديها الأجهزة القادرة على أداء هذا الدور بكفاءة ونزاهة ، وكلما زادت السلطة التقديرية للموظفين العموميين بشأن توزيع المنافع العامة والخدمات العامة والدعم الحكومي ، وكلما ضعف العقاب على إساءة استخدام هذه السلطة بالمقارنة بالنفع الذي يعود على الموظف المسئول نتيجة استخدامها لتحقيق مصالح شخصية لنفسه أو لمن يدفعون له .

وتقتضي محاربة الفساد وتخفيض مستواه (ولا أقول القضاء عليه لاستحالة ذلك للأسف في المجتمعات الإنسانية) التعرف على أوجه التداخل بين كل هذه الاعتبارات مع تبين أن الصور المختلفة للفساد قد تحتاج إلى حلول مختلفة أيضًا . ولابد لهذه الحلول أن تتعرض للقيم التي ينشأ عليها الناس سواء في علاقاتهم مع بعضهم البعض أو في علاقاتهم مع حكومتهم ؛ وكذلك لابد لهذه الحلول أن تتعرض لدرجة النفاق ، أي التباعد بين القيم المعلنة والممارسات الفعلية في المجتمع ، ولنظم التربية والتعليم والإعلام .

ويخطيء من يعتقد أن محاربة الفساد تتطلب مجهوداً حكومياً فقط ، لأن الفساد مشكلة المجتمع كله ولا يمكن مواجهتها بفعالية بغير المشاركة الحقيقية والالتزام من جانب غالبية الشعب وخاصة من يتسببون في الفساد بتقديم الرشاوى للحصول على معاملة خاصة (مشروعة أو غير مشروعة) كما هو سائد في التعامل في مصر نتيجة التعقيدات الشديدة في المعاملات العادية . بل إن المواجهة الفعالة لبعض صور الفساد (مثل الرشاوى في المناقصات الدولية ، وغسيل الأموال الناتجة عن أعمال إجرامية بتهريبها إلى دول أخرى) تقتضي - كما رأينا - مجهودات على المستوى الدولي وليس فقط داخل الدولة التي يقع الفساد فيها ، خاصة مع التقدم التكنولوجي الهائل والانفتاح المستمر في التعامل عبر الحدود .

غير أن التعقيدات المتعلقة بمسألة الفساد وصعوبة مواجهتها لا تعني استحالة الحل، بل إنها تدفع إلى العمل الجاد والحال الذي يمكن أن يشمل إجراءات نجحت دول أخرى في اتباعها وسوف نصنفها هنا في ثلاثة أنواع ، تيسيراً للشرح .

•• إصلاحات لا تستهدف الفساد بصورة خاصة لكنها تؤدى إلى تقليص فرص الفساد بشكل مؤثر :

كثيراً ما تعود صور الفساد المتمثل في محاولة التهرب من حكم القوانين أو من الضرائب والرسوم إلى عيوب في القوانين والأنظمة المعمول بها (مثل التعقيد المبالغ فيه الذي يدفع الناس إلى محاولة تفادي الإجراءات والموافقات التي لا حصر لها برشوة الموظف المختص) .

وكثيراً ما يرجع الفساد إلى عيوب في الطرق التي يتم بها تنفيذ القوانين والنظم وضعف الأجهزة المسئولة عن ذلك مما يدفع الناس إلى تفادي الانتظار الطويل واختصار الطريق بالرشاوى والوساطة وما إليها .

وكثيراً ما يرجع الفساد إلى الطريقة التي يتم بها الانفاق الحكومي وتخير أوجه هذا الانفاق. ويساعد على الفساد الضعف الواضح في مرتبات الموظفين العموميين وقصورها عن تغطية المتطلبات الأساسية مما يورث اليأس لدى العاملين ويدفعهم إلى البحث عن دخول تكميلية ، ويحرم الجهاز الحكومي ممن تتوافر لديهم الرغبة والقدرة على الخدمة العامة .

وكثيراً ما يشجع على الفساد السلطات الواسعة التي يتمتع بها بعض المسئولين وغياب الضوابط التي تضمن الالتزام في ممارسة هذه السلطات بالصالح العام للمجتمع وشعور المسئولين بأن التجاوز والتعسف في استخدام السلطة لا يستتبع جزاءً فعالاً ، إما لضعف الرقابة والمحاسبة أو لعدم وجودهما أصلاً. فالسلطة ، كما يقول المثل الإنجليزي، تفسد من يتولونها ، والسلطة المطلقة تفسدهم بصورة مطلقة !

وواضح في مثل هذه الحالات أن **الإصلاح في المجالات المختلفة وتقوية الأجهزة المسئولة** عن وضع السياسات ، وتنفيذها ، وحسم المنازعات بشأنها ، يترتب عليه تقليص فرص الفساد .

* وفي هذا الشأن يأتي **الإصلاح القانوني** للاهتمام **بالقواعد** القانونية حتى تضع الضوابط السليمة وتقتصر على الحد الأدنى من الموافقات والقيود التي تفرضها مصلحة عامة حقيقية ، وللاهتمام **بالإجراءات** المتبعة في تنفيذ هذه القواعد بهدف تبسيطها وتخفيض الرسوم التي قد تصطحبها ، وللاهتمام **بالأجهزة المسئولة** عن وضع القواعد وتنفيذها لضمان سلامة القواعد في مضمونها ولضمان تنفيذها في الواقع العملي . ومن المعروف أنه بدون هذا الإصلاح بجوانبه الثلاثة تظهر في الواقع قواعد غير رسمية سرعان ما تحل في التعامل محل القانون المكتوب وإن بدا الأمر خلاف ذلك . وعلى العكس من ذلك ، فإن الإصلاح القانوني يؤدي إلى تحديد حقوق المتعاملين بوضوح (وخاصة حقوق الملكية) ، وتحسين العلاقات بين المتعاملين وبينهم وبين الأجهزة الإدراية، مما يؤدي بدوره إلى الحد من المنازعات وتخفيض فرص الفساد .

* كذلك الأمر بالنسبة **للإصلاح القضائي** الذي يستهدف تحقيق الكفاءة والنزاهة في هذا الجهاز المهم بأن يضمن للقضاء استقلاليته ويتيح اللجوء إليه لوقف التعسف في ممارسة السلطتين التشريعية والتنفيذية ، ويضمن للعاملين في هذا الجهاز من قضاة ومحققين وكتبة ومحضرين .. إلخ ، مستوى من المعيشة يكفيهم شر الفساد ، في الوقت الذي يهتم فيه بتحسين إدارة المحاكم وإدارة القضايا وإجراءات التقاضي ، مع إنشاء محاكم ذات إجراءات سريعة ومبسطة ولا تخضع للاستئناف لتتولى القضايا الصغيرة (التي لا تجاوز عشرة آلاف جنيه مثلاً) ، مع الاهتمام بظروف العمل (توفيرالأبنية والمراجع والأدوات المكتبية وما إليها) ، وبتدريب العاملين بالجهاز القضائي تدريبًا

جيداً ومستمراً ، ووضع قواعد للسلوك المنتظر منهم يتولى الجهاز القضائي نفسه وضعها والرقابة على تنفيذها ، والتأكد من تنفيذ الأحكام القضائية أيًا كان الشخص أو الجهة الصادر الحكم ضده أو ضدها .

* والحق أن مثل هذه الإصلاحات القانونية والقضائية هي جزء لا يتجزأ من **الإصلاح الاقتصادي** اللازم لزيادة الاستثمارات ، وتبعًا لذلك لزيادة معدلات النمو . كما أن الإجراءات الأخرى للإصلاح الاقتصادي تساعد بصورة فعالة في تخفيض فرص الفساد. ومن ذلك بصورة خاصة الإجراءات التي تستهدف تحقيق المنافسة في المعاملات، ورفع القيود التي لا مبرر لها على الاستيراد والتصدير والاستثمار والتجارة ، وتخفيض الرسوم الجمركية ، وتحويل ملكية كثير من المشروعات العامة إلى القطاع الخاص ، وما يتبع ذلك من تخفيض التدخل الحكومي إلى الحدود التي تتفق والقدرات الفعلية للحكومة ، مع تقوية الأجهزة المسئولة عن وضع وتنفيذ السياسات الاقتصادية والمالية . (ويلاحظ مع ذلك أن بعض إجراءات التحرر الاقتصادي والتخصيصية قد تتيح فرصًا أخرى للفساد لابد من التنبه إليها) . ويترتب على هذا الإصلاح الاقتصادي تقليل فرص الفساد ؛ لأن من شأنه أن يحد كثيراً من فرص الانتفاع من الريع الذي ينجم عن القيود والتصاريح الحكومية . وإذا كان للفساد عرض وطلب ، فإن عنصر العرض يضعف كثيراً مع إجراءات الإصلاح الاقتصادي التي ذكرناها ، (كما يضعف عنصر الطلب عن طريق تقوية الأجهزة المسئولة عن التنفيذ وتحسين أوضاع العاملين فيها)[1] .

* ويعتبر **الإصلاح المالي** عنصراً مهمًا في تخفيض الفساد كذلك ؛ فالنظام المالي الذي يضع قواعد صارمة ومعلومة للكافة للإنفاق الحكومي ، والذي يتجه إلى أوجه الانفاق العام التي تقل فيها فرص الفساد ويتفادي أوجه الإنفاق وأساليبه التي تزيد فيها هذه الفرص ، يترتب عليه تخفيض نسبة الفساد ، كما أثبتت ذلك دراسات حديثة .

(١) راجع في إصلاح الإطار القانوني في مصر محاضرة المؤلف في «المركز المصري للدراسات الاقتصادية» في أكتوبر ١٩٩٦ التي نشرها المركز بعنوان إبراهيم شحاته ، **الإطار القانوني للإصلاح الاقتصادي في مصر** (١٩٩٧) . وتتضمن هذه النشرة نص المحاضرة وخلاصة المناقشات التي أعقبتها والتي اشتركت فيها نخبة من رجال القانون والاقتصاد في مصر .

ولاشك في أن النظام المالي السليم وما يقتضيه من محاسبة مالية دقيقة هو أيضًا أداة قوية للحد من فرص الفساد ولاكتشافه إن حدث ولتيسير معاقبة مرتكبيه ، إذ أن مثل هذا النظام يحدد بوضوح المسئولية عن إدارة الموارد المالية ويبين المصروفات المسموح بها ويضع شروطًا لتقديم التقارير المالية الدورية ويتطلب الرقابة والمراجعة في ضوء هذه التقارير ويقوي من أجهزة التدقيق والمحاسبة ومن أجهزة التحقيق في المخالفات المالية . وتظهر أهمية النظام المالي السليم بصورة خاصة في الإدارات المسئولة عن تحصيل الضرائب والتي أدى إصلاح أنظمتها في بعض الدول النامية إلى زيادة ملحوظة في حصيلة الضرائب رغم تخفيض معدلات هذه الضرائب (حيث تؤدي المعدلات المبالغ فيها إلى زيادة فرص التهرب) . كما يظهر ذلك أيضًا بصورة خاصة في الإدارات المسئولة عن المشتروات الحكومية والتي يؤدي ضعف النظام المالي المتبع فيها إلى شيوع الفساد .

وتتحدد سلامة النظام المالي على ثلاث مستويات ينبغي الاهتمام بها جميعًا ، أولها: **تقوية القدرة على تحديد وتحقيق الأهداف الخاصة بالموارد المالية للدولة** (وخاصة السياسة الضرائبية وأنظمة الجباية) ، وثانيها : **تقوية القدرة على تحديد الأولويات الاستراتيجية للإنفاق العام** وتخصيص الموارد العامة طبقًا لذلك ، وثالثها : **تقوية القدرة على تنفيذ المشروعات ووضع وتنفيذ البرامج الحكومية** التي تترجم الأولويات المذكورة إلى واقع عملي .

ولا ينبغي أن ننسى في هذا المجال أن الإصلاحات الاقتصادية والمالية الشاملة تعطى الناس الأمل في مستقبل أفضل . وهذه مسألة مهمة أيضًا حيث يعتبرفقدان هذا الأمل من الأسباب القوية التي تدفع بعض الناس إلى الالتجاء إلى الطرق الملتوية لتحقيق مصالحهم الشخصية بعد أن يتعذر في تقديرهم تحقيقها بالطرق السوية .

* وكذلك الأمر بالنسبة **للإصلاح الإداري** ؛ ففّي مصر جهاز حكومي متضخم جداً ، تفوق نسبة عدد العاملين فيه إلى مجموع السكان النسب المماثة في معظم الدول الأخرى. وقدترتب على هذا التضخم الشديد عجز الحكومة عن تقديم مرتبات للعاملين فيها تكفيهم شر البحث عن وسائل أخرى للكسب ، مما أدى إلى اعتمادكثيرين منهم على دخول أخرى بطرق مشروعة أو غير مشروعة ، بل وإلى تعاطف بعض الناس مع تلك الممارسات واعتبارها نتيجة طبيعية للدخل الحكومي المنخفض .

وكما هومعروف فقد تكلم الكثيرون عن الإصلاح الإداري وبذلت جهود كثيرة في شأنه ، لكن الناس لم تر نتائج واضحة لهذه الجهود ، وما زلت أرى بنفسي في كل مرة أزور فيها مصر أمثلة محزنة للتخلف الإداري . وهذا أمر يقتضي إعطاء هذه المسألة أولوية كبيرة من جانب الدولة . ولعل من أهم الخطوات اللازمة لهذا الغرض ما يلي :

١ - **إعادة هيكلة الجهاز الحكومي بالتدريج** لجعله أكثراستجابة لمصالح الناس وأكثر قدرة على اتخاذ القرارات بسرعة وبناء على معلومات كافية ، مع تفادي تعدد مستويات الإدارة وتقريب طرق العمل من الوسائل المتبعة في شركات القطاع الخاص . وليس مستحيلاً أن نفعل مثلاً ما فعلته نيوزيلاندا حيث حولت الوزارات المتضخمة إلى وحدات صغيرة نسبيًا تختص كل منها بمهمة معينة وتعمل على أسس شبيهة بأنظمة الشركات الخاصة ويرأس كل منها مدير يعين لفترة محددة ويحاسب على أداء وحدته ، وتتحدد ميزانية كل وحدة أيضًا على أساس أدائها. كما قامت نيوزيلاندا بتخصيصية (خصخصة) الأنشطة التجارية التي كانت تتولاها الدولة وأخضعت أنشطة القطاع العام الأخرى للمنافسة مع القطاع الخاص.

٢ - **التخلي عن الوحدات الإدارية التي ليس لبقائها مبرر** سوى مصلحة العاملين فيها . وقد تكون هذه كثيرة لو دُرس الأمر بعناية كافية .

٣ - **تبسيط القواعد والإجراءات الإدارية** مع التعريف المحدد والمعلن عنه لاختصاصات كل وظيفة ولإجراءات التعامل فيها وإجراءات التظلم من القرارات التي تصدرها . وكذلك **استطلاع آراء المتعاملين مع الأجهزة الحكومية** حول مدى كفاءة الخدمة وسلامة الإجراءات ، على أن يتم ذلك بصورة دورية .

٤ - **إلغاء البرامج التي يعرف العامة والخاصة أنها حبلى بالفساد** وإن اتخذت أسماء ومبررات براقة ، على أن يستبدل بها برامج أخرى لمساعدة القطاعات الفقيرة على أسس موضوعية .

٥ - **محاولة خلق فرص للتنافس في تقديم بعض الخدمات العامة بين الوحدات الحكومية والقطاع الخاص** المتعاقد مع الحكومة ، حيث تنفع المنافسة الجانبين وتعطي الناس بديلاً عن التعامل مع الوحدات الفاسدة .

٦ - **تبني قواعد للسلوك يلتزم بها الموظف العام** ويعاقب من يخالفها ، بما في ذلك قواعد حول تفادي التعارض في المصالح أي ضرورة امتناع الموظف العام عن أداء أي عمل تكون له أو لأقربائه المقربين مصلحة شخصية فيه أو يتنافى مع طبيعة وظيفته ومتطلباتها .

٧ - **التدقيق في اختيار القادة الإداريين على أساس الكفاءة** وليس الأقدمية أو الانتماء الحزبي، ومراجعة فترة خدمتهم بصورة دورية في ضوء أدائهم الفعلي ونتائج هذا الأداء .

٨ - **إرساء دعائم التقاليد المهنية في جهاز الخدمة المدنية** بجعل الكفاءة أساس التعيين والترقية ، وقصر أعداد العاملين على من لهم وظائف حقيقية ، ودفع مرتبات كافية لهم، وتوفير ظروف العمل التي تصون كرامة العاملين والجمهور على السواء .

٩ - **تقوية الأجهزة المسئولة عن تحصيل الضرائب وعن محاربة التهرب والتحايل** ، حتى لا تصبح هذه الأجهزة نفسها حقلاً خصيبًا للفساد ، مع توحيد الأجهزة الأخيرة في جهاز واحد تتوافر له القدرة المالية والإدارية على أداء مهمته بنجاح .

١٠ - **فرض نظم دقيقة للمحاسبة والمراجعة** ولتدقيق حسابات الوحدات الإدارية وشركات القطاع العام والخاص بحيث يتم ذلك بصورة دورية ودون تأخير ، أي أن يتم وضع ونشر التقرير السنوي للمحاسبين عن أعمال هذه الوحدات والشركات بمجرد انتهاء العام المالي ، وليس بعد ذلك بسنوات كما يحدث أحيانًا .

١١ - **إنشاء مكاتب للدفاع عن مصالح الجماهير** في المصالح التي تتعامل مع الجمهور والمؤسسات التي تقدم خدمات للجمهور وتتلقى الشكاوى وتبت فيها على الفور ، كما هو منتشر الآن مثلاً في المستشفيات الأمريكية (وهي مستشفيات خاصة في معظمها) حيث يوجد مكتب للدفاع عن مصالح المرضى patients' advocate يلجأ إليه كل من له شكوى ضد إدارة المستشفى ، ويستكمل بخط هاتفي مباشر مع الجهة التي تتولى الإشراف .

•• إصلاحات تستهدف الفساد بصورة خاصة :

كما أن من الإصلاحات ما يستهدف بصورة خاصة تقليص فرص الفساد في التعامل مع أجهزة الدولة أو معاقبة من يستغلون هذه الفرص :

* ومن ذلك **فرض رسوم معقولة على الخدمات التي تقدمها أجهزة الحكومة** (فيما عدا التعليم الأساسي والصحة الوقائية) مما يساعد الحكومة على رفع مرتبات العاملين على تقديم هذه الخدمات ويرفع عن الناس إثم تقديم المبالغ التي يدفعونها على أي حال كرشاوى و «إكراميات» والتي تفوق في العادة ما يمكن فرضه من رسوم .

* ومن ذلك أيضًا **تخفيض مجالات ممارسة السلطة التقديرية في تخصيص المزايا وتوزيع المنافع** التي تقدم للمواطنين من الحكومة والقطاع العام ، بحيث تقتصر الاستفادة على من تتوافر فيهم شروط موضوعية واضحة لا تحتاج إلى تقدير موظف يمكن التأثير عليه بالرشوة أو غيرها . ويفيد في هذا المجال **ترك أسعار السلع والخدمات ليحددها السوق** كقاعدة عامة (مع محاربة الاحتكار والاحتيال) ومساعدة الفقراء بطرق أخرى ، حتى لا يصبح بيع السلع المدعمة أو الخاضعة للتسعير الجبري ميزة لا يكتسبها إلا من يدفع أو من له نفوذ أو أصدقاء في الدوائر المعنية .

* ومن هذا النوع من الإصلاحات أيضًا التأكد من **توافر قدر كاف من الشفافية في التعامل مع الحكومة** . ويقتضي ذلك بصورة خاصة **حظر المصروفات السرية التي لا تخضع لأي مراجعة محاسبية** مهما كانت الحجج التي تساق لهذا الغرض ، فمن الممكن دائمًا المحافظة على السرية دون أن يعني ذلك إعطاء سلطة مطلقة في إنفاق المال العام بغير حساب . وتقتضي الشفافية أيضًا أن تتم المشتروات الحكومية ومشتروات القطاع العام كقاعدة عامة عن طريق **المناقصات العامة أو المنافسة العامة المفتوحة** . ومن المستحسن أن يستكمل ذلك بقواعد تشترط على مقدمي العطاءات عدم تقديم الرشاوى والالتزام داخل شركاتهم بقواعد للسلوك تحول دون ذلك ، مع النص صراحة في قانون المناقصات وفي شروط التعاقد على معاقبة من يخالف ذلك بإلغاء التعاقد معه وحرمانه من المقابل عما يكون قد قدمه من أعمال . بل من الأفضل أن يحرم من يفعل ذلك أيضًا من فرص الدخول في مناقصات عامة جديدة لفترة محددة أو غير محددة . كذلك ينبغي إلزام مقدمي العطاءات بالإفصاح عن أي عمولات يقدمونها سواء لموظفين عموميين أو لوسطاء في الداخل أو الخارج ، سواء كانت محرمة

أو مباحة قانونًا . وينبغي على مصلحة الضرائب أن **ترفض في جميع الأحوال اعتبار بند « الإكراميات » جزءًا من المصاريف** التي تخصم من وعاء الضريبة .

* ومن الإصلاحات المطلوبة أيضًا النص في القوانين المنظمة للانتخابات العامة وللانتخابات المهنية وللأحزاب السياسية والجمعيات الأهلية على **معاقبة كل مرشح أو عضو في مجلس منتخب إذا ثبت تقديمه لرشوة أوتلقيه لمبالغ غير مسموح بها** أو التدخل غير المشروع في العملية الانتخابية أو في أعمال الحكومة لتحقيق مصالح شخصية ، مع عدم جواز إثارة الحصانة في هذه الأحوال ، ومع إخضاع الأنظمة المالية لهذه الجهات جميعًا للرقابة المحاسبية الدقيقة ونشر التقارير الناجمة عن هذا التدقيق المحاسبي .

* ومن قبيل الإصلاحات التشريعية والإدارية التي تستهدف الفساد بصورة خاصة **إنشاء جهاز لمكافحة الفساد بشرط توافر القدرة الفنية والمالية** اللازمة لنجاحه وعدم تعارض اختصاصاته مع الأجهزة القائمة (والتي يتعين إعادة النظر فيها بهدف توحيدها في جهاز تتوافر له الاستقلالية والقدرات المؤسسية اللازمة) . ويجدر في هذه الحالة وضع الضمانات لحماية مثل هذا الجهاز نفسه من الفساد وتمكينه دائمًا من أداء وظيفته باستقلال . وهناك أمثلة ناجحة في هذا الشأن لعل أبرزها « اللجنة المستقلة لمكافحة الفساد » في هونج كونج ، ومثيلتها في شيلي .

* كذلك من الأمثلة **تقليل فرص الاحتكار في تقديم الخدمة الحكومية بتنويع** المكاتب الحكومية التي تقدمها وإعطاء الجمهور حرية التعامل مع أي منها .

* ومن ذلك أيضًا **العقوبة الوجوبية على من يقدم الرشوة أو يتلقاها** (دون تمييز بينهما في الإثم) أيًا كان مقدار الرشوة ، أو اسمها ، أو الهدف منها ، أو مكان وقوعها (داخل الدولة أو خارجها) ، وسواء قدمت مباشرة أو عن طريق الوسطاء . على أن تكون العقوبة في جميع الأحوال رادعة بحيث لا تقل عن عدة أمثال مبلغ الرشوة . وكذلك **جعل الفصل من الوظيفة العامة عقوبة إدارية وجوبية في جميع حالات الرشوة** : إلى جانب أي عقوبة أخرى. ومن الخطأ الجسيم هنا إثارة اعتبارات الرحمة مع المفسدين والفاسدين، لأنها رحمة في غير موضعها وإجازة لانتشار الفساد والتوسع فيه.

* ومن الإجراءات المطلوبة أيضًا **تجريم عملية غسيل الأموال** ، ليس فقط في التشريع المصري ، وإنما أيضًا في معاهدات تدخل فيها مصر مع الدول الأخرى التي تصل الأموال غير المشروعة منها أو إليها .

•• إصلاحات ذات طابع سياسي وأخلاقي :

بالرغم من وجود الفسادفي المجتمعات الديموقراطية وغير الديموقراطية ، فقد أثبتت التجربة بغير شك أن فرص ارتكاب الفساد والتستر عليه تزيد كثيراً في المجتمعات التي لا تتوافر فيها حرية الصحافة والتعبير والنشر ، والتي تتسم فيها أعمال الحكومة بسرية مبالغ فيها ، ولا تكون الحكومة فيها مسئولة أمام مجالس نيابية حقيقية . ويعود ذلك بصورة خاصة إلى أن الضوابط التي تمكّن المجتمع من كشف محاولات الفساد قبل وقوعها ومن محاكمة المسئولين عنها بعد وقوعها تكاد تختفي في المجتمعات غير الديموقراطية . وإذا كنا نسمع عن قضايا الفساد في المجتمعات الديموقراطية أكثر مما نسمعه عنها في المجتمعات المغلقة ، فليس معنى هذا ندرة الفساد في المجتمعات الأخيرة ، بل معناه عدم القدرة على الكشف عن الفساد في هذه المجتمعات والتكتم عليه حيثما وجد .

وبالطبع فإن الإصلاح السياسي يجب أن ينبع من داخل المجتمع نفسه ويساعد على هذا الإصلاح كثيراً محو الأمية وانتشار التعليم واتباع نظام يعتمد على السوق أكثر من اعتماده على الأوامر الحكومية وتنتشر فيه الجمعيات الأهلية التي تكون في وضعها النموذجي بمثابة حارس لمصالح الشعب ومراقب لأعمال الحكومة . والأهم من ذلك سيادة القانون وعدالة ونزاهة النظام القضائي . ومن الواضح أن هذه الخطوات كلها من شأنها أن تؤدي ليس فقط إلى تقليص فرص الفساد وإنما أيضًا إلى ازدياد ثقة الشعب في حكومته وفي النظام السياسي والاقتصادي القائم ، مما يدعم الاستقرار.

وفي النهاية فإن محاربة الفساد ، الذي وصل إلى أرواح كثير من الناس وأصبح جزءاً من طباعهم ، تقتضي **تغييراً كبيراً في المفاهيم والسلوك الأخلاقي للجماعات والأفراد** . وليست المسألة في مصر نقصًا في قواعد السلوك السوى أو جهلاً بهذه القواعد . إنما تكمن المسألة أساسًا في النفاق الذي جعل الالتزام بالقواعد لا يجاوز الأقوال في معظم الأحوال ، وتعوّد المجتمع على التعايش مع هذه القواعد المثالية مع تجاهلها معظم الوقت في الحياة اليومية دون أن يجد في ذلك غضاضة كبيرة. ولا يمكن الاعتماد هنا على إصلاح الأخلاق المعوجة بالوعظ والإرشاد . إنما يقتضي الأمر أولاً **سلوكاً قويماً من جانب القيادات السياسية والإدارية في جميع المستويات** ، وكذلك **من جانب الآباء في المنازل والأساتذة في المدارس والجامعات والزعماء**

داخل الحزب الحاكم وخارجه . فلاشك أن لهذا السلوك تأثيراً مباشراً على أخلاقيات الجيل الصاعد . غير أن الضمانة الرئيسية للالتزام بهذا السلوك تكمن في حكم القانون ومعاقبة الخارجين عليه ودور مؤسسات المجتمع المدني التي تراقب المسئولين وتحاسبهم إن اختلفت أقوالهم عن أفعالهم ، كما تكمن في بناء الجهاز الإداري على أساس مهني سليم يقوم على الكفاءة والنزاهة ، مع تحسين أحوال العاملين في الدولة وخاصة أعضاء هيئات التدريس المسئولين عن تعليم النشء وغرس القيم السليمة فيه عن طريق سلوكهم الفعلي . وبغير ذلك كله تصير محاربة الفساد مجرد شعار آخر يضاف إلى مئات الشعارات التي فقد الناس الأمل فيها .



•• خاتمة :

نعم ، لقد نجحت دول أخرى لم تكن أفضل حالاً من مصر في محاربة الفساد وتقليص إمكانيات حدوثه عن طريق إجراءات مثل التي ذكرتها هنا . وأصبح من الميسور على الدول التي لا تتوافر لها الموارد المالية لتطبيق هذه الإصلاحات أن تحصل على تمويل لها من البنك الدولي وبعض مؤسسات التمويل الأخرى التي رأت جميعًا أن مساعدة الدول في محاربة الفساد هو جزء أساسي من مساعدتها على النمو والتطور الاقتصادي .

ولا أعتقد أن المسئولين في مصر تنقصهم المعرفة بهذه الإصلاحات أوالقدرة على تطبيقها ، بل إن أغلب الظن أن لديهم دراسات مفصّلة في هذا الشأن . لكن المهم هو أن نتفرغ لمعالجة المسائل الجوهرية ولا نشغل أنفسنا بصغائر الأمور ، كما أن المهم ألا نترك الساحة نهبًا لمن تنقصهم المعرفة ولا تنقصهم القدرة على خداع الجماهير عن طريق الشعارات البراقة والمضللة . ولقد رأينا كيف لا يتورع بعضهم عن استخدام الدين مطية لأغراضهم ، وكيف يصر آخرون على تزويد الجماهير باستمرار بأوهام لا تعقبها إلا أوهام جديدة .



فصل
ختامي للكتاب

نحو مستقبل زاهر لمصر
دعوة للإحياء والتجديد

﴿ ادخلوا مصر إن شاء الله آمنين ﴾

[يوسف : ٩٩] قرآن كريم

﴿ اهبطوا مصرَ فإن لكم ما سألتم ﴾

[البقرة : ٦١] قرآن كريم

« مبارك هو شعب مصر »

[أشعياء ٩ : ٢٥] الكتاب المقدس

نحو مستقبل زاهر لمصر .. دعوة للإحياء والتجديد

•• أهمية مصر وعوامل انطلاقها :

هناك عوامل متعددة تعطى مصر دوراً محوريًا ووزنًا خاصًا في منطقتها ، إن لم يكن في العالم . لكن مصر لا تستطيع أن تلعب هذا الدور بنجاح إن لم تكن مؤهلة تأهيلاً صحيحًا له ؛ فلا يمكن فصل دور مصر الدولى عن أوضاعها الداخلية .

أما **العوامل التي تعطى مصر هذه الأهمية الخاصة في المنطقة العربية وفي العالم** فتشمل :

* **جغرافية مصر** التي تجعلها تتوسط العالم القديم ، وتربط بين ثلاث من قاراته الكبيرة ، وتسهم بشكل فعال في انسياب حركة التجارة الدولية البحرية عن طريق قناة السويس ، وفي نقل الطاقة للدول الأخرى عن طريق قناة السويس وخطوط أنابيب نقل البترول (سوميد) والغاز (الخط المقترح لتركيا) ، وكذلك في الربط الكهربائي (الجاري العمل فيه مع الدول العربية والممكن مستقبلاً مع الدول الأوربية ومع الدول الأفريقية الغنية بالموارد الكهرومائية).

* **تاريخ مصر** الذي يمتد عبر العصور كلها ويعطيها ثقافة عالمية أثرت في الحضارات الأخرى وتأثرت بها وجعل لدى شعبها استعداداً طبيعيًا ، بل وترحيبًا ، بالتعامل مع الدول الأخرى وشعوبها .

* **النسيج الاجتماعي في مصر** وما يتيمز به من تلاحم وانسجام يبعدها عن الاضطرابات العنصرية . وإذاكان قد شاب هذا النسيج في السنوات الأخيرة عوامل فرقة عارضة بسبب التعصب الديني لبعض الجماعات ، فإن من أولويات مصر -كما سيجىء - العمل على استعادة التلاحم الكامل في النسيج الاجتماعي لشعبها .

* **حجم مصر النسبي** باعتبارها أكبر دولة عربية من حيث عدد السكان وذات مساحة كبيرة نسبيًا لا تتمتع بها دولٌ عربية أصغر قد تكون لها مزايا على مصر في

نواحٍ أخرى (مثل لبنان وتونس والأردن) ، وكذلك باعتبارها ثاني أكبر دولة إفريقية من حيث السكان والدولة التي كان لها دور خاص في تحرير العديد من الدول الإفريقية الأخرى من الاستعمار الأجنبي .

* **مسئولية مصر في المواجهة أو التعاون مع إسرائيل** باعتبارها الدولة التي تحملت في الماضي العبء الأكبر في المواجهة العسكرية مع إسرائيل والتي تتحمل الآن العبء الأكبر في عملية السلام والمصالحة .

* **ريادة مصر في مجالات الآداب والفنون والعلوم على المستوى العربي** نظراً لانفتاحها منذ عهد « محمد على » على الحضارة الأوربية وكونها من أوائل دول العالم التي ظهرت فيها صناعة السينما وأول الدول العربية في مجالات الإذاعة والتلفزة ، وباعتبار ما لها من تأثير في المجالات الأدبية والعلمية بالنسبة لدول عربية وإفريقية كثيرة .

* **ريادة مصر في مجال الفقه الإسلامي** نظراً للدور الكبير الذي يلعبه الأزهر كأكبر مؤسسة علمية إسلامية ، بالنسبة للسنّة من المسلمين على الأقل .

* **النفوذ الديني لمصر بالنسبة لأتباع الكنيسة المرقصية** التي كانت تاريخيًا أول كنيسة أرثوذكسية مستقلة والتي يتبعها رعايا متزايدون في الخارج .

* **جهاز مصر الإعلامي** الذي ، رغم ما يشوبه من عيوب كثيرة ، مازال هو أقوى الأجهزة الإعلامية على المستوى العربي والإفريقي ، بصحفه ومجلاته الواسعة الانتشار ، والشعبية التي تتمتع بها برامجه الإذاعية والتليفزيونية .

لكن مصر لا تستطيع أن تعتمد على العوامل المهمة السابقة وحدها حتى تحقق أهدافها الاستراتيجية . فلابد أن تتوافر في أوضاع مصر الداخلية العوامل التي تؤهلها لأن تلعب الدور الإقليمي والعالمي الذي يتناسب مع المزايا الخاصة التي تتمتع بها ويحول دون تهميشها في المنطقة والعالم .

وقد أوضحت في الأجزاء الأربعة من هذا الكتاب عدداً من **العوامل المهمة لتمكين مصر من إصلاح أوضاعها الداخلية** ، أعيد التذكير بها إيجازاً :

* **الحد من الزيادة السكانية** بهدف تحقيق الثبات في عدد السكان .

* **إصلاح نظام التعليم من أساسه** بتوفير التعليم الأساسي (الابتدائي والإعدادي) على مستوى الدول المتقدمة لجميع الأطفال وبالمجان والقضاء على الأمية المتفشية بين البالغين ، ويكون التعليم الحكومي فيما بعد التعليم الأساسي بالأعداد والنوعيات التي يحتاجها السوق وبمستوى عال أيضًا ، ويقدم مجانًا للمتفوقين ، مع مساعدة الطلبة الآخرين المحتاجين عن طريق المنح والقروض الدراسية .

* **الاستقرار السياسي** ، ليس عن طريق تجاهل التوترات تحت السطح ، وإنما باتباع السياسات التي تحقق الديموقراطية السياسية والعدالة الاجتماعية وتحارب الفساد ، وبالاهتمام بصورة خاصة بتقديم الخدمات الاجتماعية بمستوى جيد للمواطنين كافة ، وخاصة الفقراء منهم .

* **الاقتصاد القوي** ، عن طريق الإصلاح الاقتصادي والقانوني الذي يحدد دور الدولة بسياسات واضحة ويحدّ من تدخلها في الأنشطة الاقتصادية دون مبرر قوي ، ويسمح بانطلاق القطاع الخاص ، تحقيقًا للانتفاع بأكبر قدر من الزيادة الهائلة في الاستثمار الدولي والتجارة الدولية وللاندماج في الاقتصاد العالمي على أسس متكافئة ، مع تقوية أجهزة الدولة الإشرافية وخاصة في القطاع المالي وتحديث الأنظمة التي ينبغي اتباعها من جانب البنوك وغيرها من المؤسسات المالية والاستثمارية الخاصة.

* **الجهاز الحكومي القادر** على وضع السياسات الملائمة وعلى تحديد الأولويات الاستراتيجية واختيار أوجه الإنفاق العام التي تناسبها وتنفيذ البرامج والمشاريع الحكومية بكفاءة ونزاهة بعيداً عن الفساد .

ويبقى أن أعالج عاملاً أساسيًا في التقدم من أجل المستقبل وهو **وضوح الرؤية** ، سواء بالنسبة للأهداف الاستراتيجية التي أرى أن على مصر أن تستهدفها أو للأسباب التي تحول دون تحقيق هذه الأهداف وينبغي التغلب عليها . فلا شك في أن وضوح هذه الرؤية هو من أهم أسباب النجاح ، سواء بالنسبة للفرد أو المؤسسة أو الدولة . ولا شك ، مع ذلك ، في غيبة هذا الوضوح في الوقت الحاضر بين المثقفين المصريين ، حيث تختلف الآراء والاتجاهات اختلافًا كبيراً حول ما ينبغي أن تستهدفه مصر وما الذي يعوقها في هذا السبيل . وقد آن الأوان أن نصل إلى نوع من الاتفاق حول هذا الأمر ، آمل في التمهيد له باجتهادي التالي .

•• أهداف أساسية لمصر وأسباب تحول دون تحقيقها :

⊲⊲ أهداف أساسية :

إذا سألني أحد عن **الأهداف** الاستراتيجية التي لا تملك مصر أن تتجاهلها والتي لابد لها تبعًا لذلك أن تعمل على تحقيقها ، سأقول بغير تردد أنها تكمن أساسًا في مسألتين متداخلتين هما « الأمان » و « التنمية » .

• الأمــــان :

أما **الأمان** فلا يتحقق بغير عدد من الأمور التي قد تبدو متباينة للوهلة الأولى وإن كانت ترتبط بعضها بالبعض إلى حد كبير ، وتشمل :

* **توفير الحكم الفعلي للقانون** بحيث يطمئن الناس إلى أن معاملاتهم وأفعالهم تحكمها قواعد عامة ومعروفة سلفًا ولا تترك نهبًا لذوي السلطة والنفوذ في المجتمع ، بل يمكن دائمًا توقع النتائج المترتبة عليها وحسم المنازعات الناجمة عنها دون تأخير أوظلم . وهذا أمر لا يتحقق بغير الإصلاح القانوني والقضائي الذي يشمل القواعد المعمول بها ، والإجراءات المتبعة في وضع هذه القواعد وفي تنفيذها بالفعل ، والأجهزة المسئولة عن ذلك كله . ويترتب على ذلك تأكيد الثقة بين الحكومة والشعب .

* **تحقيق قدر كبير من السلام الاجتماعي** ، عن طريق الاهتمام بتخفيض معدلات الفقر وتوسيع مظلة التأمينات الاجتماعية ونشر قيم التكافل الاجتماعي والتأكيد على ما يوحِّد المصريين وليس على ما يفرقهم .

* **الدفاع ضد احتمالات الهجوم العسكري** من الخارج . وقد انخفضت هذه الاحتمالات بعد توقيع اتفاقية السلام مع إسرائيل ، وينبغي مع ذلك التحسب لها دائمًا عن طريق الدفاع الرادع .

* **المحافظة على حقوق مصر في مياه نهر النيل** ضد احتمالات الافتئات عليها من الدول النهرية الأخرى ، وهي احتمالات قد تتزايد في المستقبل ، واتباع أساليب حديثة في استخدام المياه تحقق أكبر نفع منها (حتى لو اقتضى الأمر فرض رسوم على استخدام مياه الرى ، للحد من الإسراف في استخدامها والتشجيع على التحول إلى الرى بالطرق الحديثة) .

* **المحافظة على الأراضي المصرية** ضد العوامل الطبيعية السلبية مثل ارتفاع مستوى مياه البحر أو التصحر ، مع التوسع الرأسي والأفقي في الأراضي الزراعية ، وتوفير الأمن الغذائي .

* **المحافظة على بيئة نظيفة** تحفظ للنـــاس صحتهم وقدرتهم على الاستمتاع بالحيـــاة .

* **محاربة جميع صور الجرائم** وبصورة خاصة الجريمة المنظمة بمافي ذلك الإرهاب والممارسات المافياوية والبلطجية حيثما وجدت .

* **اتباع سياسة خارجية تقوم على التعاون والصداقة** مع الدول الأخرى وعلى المنافع الاقتصادية المتبادلة معها .

• **التنميـــة :**

وأما **التنمية** فتشمل أساسًا رفع مستوى المعيشة للفرد العادي في مصر عن طريق السياسات والإجراءات التي تؤدي إلى ذلك بما فيها :

* **الحد من معدل الزيادة السكانية .**

* **توفير التعليم الأساسي على مستوى ممتاز لجميع الأطفال والعمل الجاد لمحو أمية الكبار .**

* **توفير الخدمات الاجتماعية الأساسية الأخرى (الصحة ؛ التغذية ؛ التعليم الثانوي والعالي) بمستوى عال ومقابل رسوم معقولة** ، مع مساعدة محدودي الدخل في الحصول على هذه الخدمات مجانًا أو دون أعباء بالغة ، ومع محاربة صور الفساد المختلفة التي تحوّل الخدمات العامة المجانية إلى خدمات باهظة التكاليف في الواقع .

* **رفع المستوى الثقافي للفرد العادي في مصر** عن طريق وسائل الإعلام الموضوعية ، بحيث يزيد وعيه بما يجرى في العالم ككل ، ويتسع فهمه لما يحتاجه العيش في مجتمع متقدم ، ويتخلى إلى الأبد عن الخزعبلات التي مازالت تتحكم في تفكير الكثيرين ، وعن الهوس العقائدي الذي نكبت به جماعات من الشعب المصري طوال فترات متعاقبة من التاريخ .

* **زيادة استثمارات القطاع العام في مجالات البنية الأساسية والتعليم والصحة، واستثمارات القطاع الخاص في جميع المجالات** بما يحقق معدل للنمو الاقتصادي يزيد عدة أمثال عن معدل الزيادة السكانية وذلك بتوفيرالسياسات والبيئة المناسبة (من النواحي الاقتصادية والقانونية والضرائبية) للنمو المتزايد في استثمارات القطاع الخاص ، مع الاهتمام بسلامة القطاع المصرفي وكفاءة سوق رأس المال ، وإعطاء أولوية مستمرة لتوفير التعليم والتدريب بالمستوى المناسب والنوعية التي تحتاجها السوق .

* **إصلاح الجهاز الحكومي بصورة جذرية** بما يترتب عليه تخفيض أعداد الوحدات الإدارية والعاملين فيها وعدم التردد في ذلك بحجة صعوبة حل مشكلة العاملين الفائضين عن الحاجة . فالإجابة السليمة على هذه المشكلة لا يمكن أن تكون إبقاء الأوضاع المتخلفة للجهاز الإداري في مصر إلى الأبد إنما تشمل النقل إلى الجهات التي تعاني من النقص أو تعويض أو إعادة تأهيل من يتقرر الاستغناء عنهم ، مع المساعدة على خلق فرص عمل جديدة ، كما تفعل الدول الأخرى . ويتعين في ظل الأوضاع الجديدة زيادة المرتبات وتغليب الاعتبارات المهنية المبنية على الكفاءة والنزاهة في اختيار العاملين وترقيتهم ، وتبسيط إجراءات التعامل .

* **توثيق الصلات الدولية مع الدول والمؤسسات الدولية** التي لها دور كبير في التمويل الخارجي والتجارة الدولية .

◁◁ أسباب رئيسية :

وإذا سألني أحد عن **الأسباب** الرئيسية التي تحول دون مصر وتحقيق هذه الأهداف الاستراتيجية الواضحة وكثيراً ما تسببت في تشتيت تفكيرها في أمور أخرى أكثرها من القشور التي لا تفيد، بل وفي تعطيل حركتها وقدرتها، سأقول أيضًا بغير تردد إنها تكمن أساسًا في ثلاث مسائل متداخلة ذات طابع نفسي وثقافي واجتماعي وهي :

* **التردد لفترة طويلة في تطبيق الإصلاحات الجذرية والتخوف من تبعة هذه الإصلاحات** باعتبار أن كثيراً منها يتعارض مع شعارات رُفعت في الماضي ومع مصالح اكتسبها المستفيدون من أوضاع خاطئة والذين ما زال لهم قول مؤثر فيما يتخذ

من قرارات . وقد رأينا لحسن الحظ بداية لتراجع هذا التردد والتخوف في السنوات الأخيرة ، كما أن رئيس الدولة أعلن أكثر من مرة تحيزه الكامل للإصلاح ولمصالح الأغلبية الفقيرة . لكن طريق الإصلاح ما زال طويلاً وشاقًا وفي حاجة إلى مواصلة الخطوات الشجاعة في جميع المجالات .

* **عجز المجتمع المصري في مجموعه حتى الآن عن أن يجد صيغة مناسبة للتوفيق بين قيمه الموروثة وما يتطلع إليه من تقدم في العصر الحديث** بحيث يتمكن من تغليب مصالح المستقبل على اعتبارات الماضي ، أي بحيث لا يجعل قيم الماضي قيداً على التقدم في المستقبل بل يجعلها حافزاً لبناء مستقبل أكثر تحرراً وأكثر اهتمامًا بالمساواة والعدالة وبالحكم الديموقراطي والعمل الإنتاجي طبقًا للمفاهيم العصرية لهذه المبادئ .

* **شيوع الفساد الظاهر والمستتر** في الجوانب المختلفة للحياة المعاصرة وذلك كظاهرة اجتماعية عامة وليس كمجرد ظاهرة بيروقراطية تقتصر على بعض الموظفين العموميين .

وإذا كنت قد عالجت السبب الأول في الجزأين الأول والثاني من هذا الكتاب ، وعالجت السبب الثالث في هذا الجزء الرابع ، فيبقى أن أفصِّل بشأن السبب الثاني . وقد يبدو هذا السبب وكأنه مسألة نظرية ، في حين أن له نتائج عملية خطرة يواجهها المجتمع المصري كل يوم . ولابد على ذلك من أن يجد المجتمع حلاً مناسبًا لهذه المسألة حتى يتفرغ بعد ذلك للتحديات الكبرى التي تواجهه في معركة التقدم .

•• التوفيق بين الماضي والمستقبل :

يحول **العجز عن التوفيق بين اعتبارات الماضي والمستقبل** دون تغليب الحداثة في التفكير والتشريع والممارسات ، وقد نتج هذا العجز عن عدة اعتبارات معقدة يمكن تلخيص أهمها فيما يلي :

* **الاتجاه العام لدى الشعب المصري لأسباب تاريخية واجتماعية إلى تمجيد الماضي والحط من الحاضر** وما يتبعه من تقديس أقوال الأولين وأفعالهم وتغليب الآراء السلفية على الآراء الحديثة مع إحاطة الماضي بسياج من المثالية ليس له

دائمًا سند من التاريخ . وقد تزامن ذلك مع اتجاه متزايد في منطقتنا وفي مناطق أخرى نحو إثارة الرموز والشعارات الدينية ، بل والتعصب لما يميز كل مجموعة داخل المجتمع من هوية دينية أو عرقية .

* **تحكم الطبقة المتوسطة ذات الأصول الريفية في جهاز الحكم** مع غلبة القيم المعلنة لهذه الطبقة وهي قيم سلفية في الأساس تكتسب تأييداً واسعًا بسبب جذورها الدينية ، هذا مع التفاوت الواضح بين القيم المعلنة والسلوكيات الفعلية .

* **التوسع الكبير في الخطاب الديني في التعليم والإعلام** دون اعتبار مسبق لما يترتب على ذلك من حيث مجالات العمل لخريجي التعليم الديني وتأثيرهم العام في تفكير المجتمع . فقد تضاعفت أعداد طلاب المعاهد الأزهرية عدة مرات ، وكثرت المدارس الأهلية ذات الطابع الإسلامي أو المسيحي ، وزادت المقررات الدينية في جميع المدارس ، وتعددت كليات «الشريعة والقانون» ، وظهرت الصفحات الدينية في الصحف والمجلات بما لم يكن معروفًا من قبل ، وشاعت البرامج والمواعظ الدينية في أعمال الإذاعة والتليفزيون بما لا يقاس بالوقت المخصص للبرامج العلمية ولمناقشة الأفكار المعاصرة ، بل بما جعل البرامج الأخيرة تتخذ أحيانًا طابعًا دينيًا هي الأخرى . وقد أدى هذا التوسع الكبير إلى أن تخطّى الأمر مطالبة الناس بالتمسك بدينهم ، وتعدّى ذلك إلى حالات من التعصب والتشنج الديني حتى سادت في أماكن كثيرة في مصر الدعوة إلى أن يعيش الناس في الواقع في نهاية القرن العشرين على ما كان عليه سكان شبه الجزيرة العربية في القرن السابع ، ليس فقط فيما يتعلق بمكارم الأخلاق أو شئون العبادات ، وإنما أيضًا في ملبسهم وتعاملهم اليومي وشئون الحكم فيهم . وفي هذا المناخ العام أصبح كثير من الدعاة الذين عينوا أنفسهم لهذا العمل وحظوا بدعم واسع من أجهزة الإعلام الرسمية رموزاً للفكر في المجتمع ، وانحسرت القيم التحررية في المجال الديني وفي غيره ، وسادت مظاهر في السلوك تعتمد على أكثر التفاسير تشدداً وأبعدها عن التلاؤم مع مقتضيات الحياة في مجتمع حديث . والأهم من ذلك أن العقلية التي نجمت عن هذه الإجراءات كلها قد زادت ، بدعوتها إلى الحلول السطحية، في تعقيد المشاكل السياسية والاجتماعية التي تواجه المجتمع في مصر .

* **تغيير التوجه العام للنظام القانوني بالنص في الدستور، اعتباراً من سنة ١٩٨٠، على جعل الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسي للتشريع** وتأثر القوانين والأحكام القضائية بتلك المزايدة السياسية وبالمناخ العام المصاحب لها ، مع التوسع المستمر في رفع الشعارات والقيم ذات الطابع الديني في العمل الرسمي للدولة حتى أصبحت كثير من المراسلات الرسمية بل وبعض الأحكام القضائية أشبه بالخطب والمواعظ التي يلقيها أئمة المساجد استناداً إلى أقوال منسوبة للسلف الصالح وليس إلى التشريعات المعمول بها. كل ذلك مع الاتساع المستمر في الفجوة بين ما يقال وما يحدث فعلاً.

* **تأثير منطقة الخليج مع ثروتها النفطية** في تفكير أعداد كبيرة من المصريين الذين عاشوا هناك لفترات طويلة وأعداد أكبر من المصريين الذين لم يعيشوا هناك ولكنهم يتعرضون للإعلام الخليجي أو الإعلام المصري ذي التوجهات الخليجية .

* **وصول الاتجاه المتشدد الذي يرفع الشعارات الدينية إلى مقاليد الحكم في عدد من الدول المجاورة** (إيران والسودان) أو في أجزاء منها (لبنان) ، وما ترتب على ذلك من تشجيع اتجاهات مماثلة في مصر .

* **تفشي الأمية بين البالغين وضعف مستوى التعليم عند الأطفال والشباب** بما يسهِّل على الذين يستغلون الدين لأغراض سياسية مهمتهم ، ويدفع السياسيين إلى مسايرة التيار اكتسابًا للشعبية .

* **انتشار البطالة** السافرة والمقنعة التي تورث اليأس بقدر ما تتيح المناخ والوقت لرواج الدعوات المتطرفة .

وقد ترتب على ذلك كله ، وعلى اعتبارات أخرى ، رواج الاتجاه الذي يرفع الشعارات الدينية تحت مسميات مختلفة ، وانتشار ثقافة جديدة لها معالم ظاهرة أصبح معها كل من يغلِّب اعتبارات المستقبل على الماضي متهمًا في وطنه بالشذوذ في التفكير ، إن لم يكن بالإلحاد والزندقة . وقد أخذت هذه الظاهرة في بعض الأحوال أشكالاً من التطرف ، بل والإجرام ، ساعد عليها انتشار الجهل (حتى بما يتطلبه الدين نفسه) ، وشيوع البطالة ، والشعور بالإحباط لدى بعض الشباب ، مع غيبة الوسائل المشروعة للتعبير عن اتجاهاتهم المتشددة في النظام الحزبي القائم ويأس بعضهم من التغيير بالطرق السلمية المعروفة .

والغريب أنه مع رواج الاتجاه الذي يرفع الشعارات الدينية والتجاء وسائل الإعلام الرسمية نفسها إلى التمحُّك فيه ،في محاولة لا أمل فيها لاحتوائه ، لا نلاحظ تحسنًا في أخلاقيات المجتمع المصري أو في السلوك الفعلي الذي يتفق والقيم الدينية ، بل على العكس من ذلك نجد اتساعًا في الهوة بين الشعار والواقع ، وزيادة في مجالات النفاق على جميع المستويات .

وفي هذا المناخ العام يجد المجتمع المصري نفسه في حاجة شديدة إلى الإحياء والتجديد حتى تسود فيه ثقافة تقدِّس الدين الحنيف وتحترم قيمه العليا دون أن تجعل لرجال الدين ، سواء من عينتهم الدولة أو من عينوا أنفسهم، دوراً في شئون الحكم ؛ ثقافة تربي النشء على الإيمان بالله وكتبه ورسله وعلى احترام الأديان الأخرى والتسامح والتضامن والعمل الجماعي واحترام الذات والاعتزاز بالهوية والتحلي بمكارم الأخلاق ، في الوقت الذي تعطي فيه المجال للاتجاهات العقلانية أن تزدهر وتنفتح على الحضارات الأخرى كما تعطى الشباب مجالاً للتعبير الحر عن نفسه بناء على معلومات صحيحة وموضوعية ؛ ثقافة جديدة تنأى عن القيود الثقيلة التي جلبتها على الشباب مقررات المدارس وبرامج أجهزة الإعلام الرسمية وغير الرسمية طوال فترة تكوينه الذهني ولم تجلب معها في كثير من الأحوال إلا المزيد من النفاق ومن انغلاق العقول ؛ ثقافة تحارب الفساد في جميع صوره وأشكاله .



•• خاتمة :

لقد مرّت مصر بتجارب كثيرة جداً حولّتها عبر العصور من الدولة الرائدة والأكثر أهمية في العالم في عصور قديمة مختلفة ، إلى مجرد دولة ساعية إلى النمو ، ذات دخل منخفض ودور متواضع ، وذات معدلات عالية من الفقر ، ومستوى متدنٍ من التعليم ، مما أدى إلى أن يتطاول عليها من هم دونها حضارة وتاريخًا . لكن مصر مازالت رغم كل شيء تحتفظ بالخصائص التي تؤهِّلها ، إذا أحسنت استخدام هذه الخصائص وأصلحت أحوالها الداخلية ، من الريادة في كثير من المجالات ، خاصة مع ما لها من مزايا نسبية في العالمين العربي والإفريقي .

وكما تحمّل المصريون في الماضي المسئولية الأولى في تدهور أوضاع مصر بعد ازدهارها العظيم طوال تاريخ طويل ومجيد، فإن إحياء مصر وتجديد أوضاعها سوف يتوقفان في المقام الأول على قدرة المصريين على تفهم مشاكلهم وتنظيم أنفسهم واتباعهم السياسات التي تمكّنهم من تخطّي مشاكل الحاضر والوثوب إلى مستقبل واسع من التقدم .

ولن تتمكن مصر من ذلك عن طريق الخزعبلات والأوهام مهما تغلّفت هذه بأغطية براقة . وإنما تتقدم مصر بالأساليب العلمية الحديثة التي تضمن لها الإندماج بسرعة في الاقتصاد العالمي والإفادة من الفرص الكبيرة التي يتيحها مع حماية نفسها من آثاره الضارة بالتنظيمات المناسبة والأجهزة القوية ، وعن طريق التزود بالمعرفة الشاملة التي تمكنها من قيادة شعبها وشعوب المنطقة إلى عالم جديد من الأمان والرخاء .

وقد حاولت في « وصيتي لبلادي » هذه أن أوضّح معالم الطريق الذي أرى أن من شأن السير فيه أن يساعد مصر على تحقيق أهدافها كما اجتهدت في تحديدها .

فإن كنت قد أصبت ، فإن الأمل أن تجد الأحزاب والجمعيات في هذا الطريق الذي رسمته ما يساعدها على العمل معًا من أجل مستقبل أفضل كثيراً لمصر . وإن تقاعست هذه الأحزاب والجمعيات عن ذلك ، فإن الأمل أن يجد شباب مصر في هذا الطريق ما يستقطبه في تجمع جديد يحقق هذا الغرض .

وإن كنت قد أخطأت ، فقد فتحت الطريق لغيرى ليجتهد من أجل إصلاح أحوال مصر ! « **وفي هذا فليتنافس المتنافسون** » .

(تم بحمد الله)



المحتـــويات

الموضـــــوع | الصفحة

الموضـــــوع | الصفحة

⊲⊲⊲ الجـزء الثـاني ⊳⊳⊳

الموضـــــــوع | الصفحة

<<< الجـزء الرابـع >>>



رقم الإيداع ٢٠٠١/١١٦٢٤

الترقيم الدولى

ISBN : 977-01-7331-2



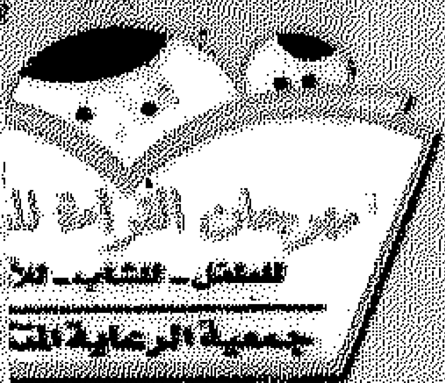


بين الحلم والواقع كانت مسافة زمنية ربما بدت لى طويلة او مختلفة ولكن الأهم أن الحلم أصبح واقعًا ملموسًا حيًا يتأثر ويؤثر، وهكذا كانت مكتبة الأسرة تجربة مصرية صميمة بالجهد والمتابعة والتطوير، خرجت عن حدود المحلية وأصبحت باعتراف منظمة اليونسكو تجربة مصرية متفردة تستحق أن تنتشر فى كل دول العالم النامي وأسعدنى انتشار التجربة ومحاولة تعميمها فى دول أخرى. كما أسعدنى كل السعادة احتضان الأسرة المصرية واحتفائها وانتظارها وتلهفها على إصدارات مكتبة الأسرة طوال الأعوام السابقة.

ولقد أصبح هذا المشروع كيانًا ثقافيًا له مضمونه وشكله وهدفه النبيل. ورغم اهتماماتى الوطنية المتنوعة في مجالات كثيرة أخرى إلا أننى أعتبر مهرجان القراءة للجميع ومكتبة الأسرة هى الإبن البكر، ونجاح هذا المشروع كان سببًا قويًا لمزيد من المشروعات الأخرى.

ومازالت قافلة التنوير تواصل إشعاعها بالمعرفة الإنسانية، تعيد الروح للكتاب مصدرًا أساسيًا وخالدًا للثقافة. وتوالى «مكتبة الأسرة» إصداراتها للعام الثامن علي التوالى، تضيف دائمًا من جواهر الإبداع الفكرى والعلمى والأدبى وتترسخ على مدى الأيام والسنوات زادًا ثقافيًا لأهلى وعشيرتى ومواطنى أهل مصر المحروسة مصر الحضارة والثقافة والتاريخ.

سوزان مبارك





مكتبة الأسرة

مهرجان القراءة

مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب

السعر ٣ جنيهات